

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KIẾN TRÚC HÀ NỘI
PGS. TS. TRẦN TRỌNG HANH



I BỘ XÂY DỰNG
MBP

BỘ NGOẠI GIAO
DANIDA

CÔNG TÁC THỰC HIỆN QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ



DỰ ÁN NÂNG CAO NĂNG LỰC
QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ

NHÀ XUẤT BẢN XÂY DỰNG

LỜI NÓI ĐẦU

Trong khuôn khổ "Dự án nâng cao năng lực quy hoạch và quản lý môi trường đô thị "DANIDA" do Chính phủ Đan Mạch tài trợ, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội được giao tổ chức soạn thảo các giáo trình, trong đó có giáo trình "Công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị" để dùng cho các đối tượng học viên và báo cáo viên.

Công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị là một nội dung rất quan trọng của lĩnh vực quản lý đô thị. Tác giả soạn thảo giáo trình này là người đã có nhiều năm làm công tác nghiên cứu, thiết kế quy hoạch xây dựng đô thị và quản lý đô thị ở Việt Nam. Đối với Dự án nâng cao năng lực quy hoạch và quản lý môi trường đô thị DANIDA, tác giả là một trong những người sáng lập và soạn thảo nội dung dự án và sau này là uỷ viên Ban chỉ đạo Dự án do Bộ trưởng Bộ Xây dựng quyết định thành lập. Trong quá trình thực hiện dự án, tác giả đã trực tiếp tham gia giảng dạy nhiều chuyên đề cho các khoá học và có nhiều tham luận trong các cuộc hội thảo về những vấn đề có liên quan đến nội dung dự án.

Giáo trình gồm 3 chương và các phần mở đầu, kết luận. Trên cơ sở tham khảo nhiều tài liệu, nhưng quan trọng hơn vẫn là kinh nghiệm thực tế của bản thân, tác giả đã soạn thảo giáo trình này. Do thời gian có hạn mà vấn đề đề cập lại quá lớn và mới, nên tác giả chỉ dám tập trung trình bày những kiến thức cơ bản nhất về công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị.

Tác giả hy vọng giáo trình sẽ mang lại những bổ ích thiết thực cho các báo cáo viên và các học viên. Tuy nhiên, những thiếu sót của giáo trình là không tránh khỏi. Tác giả mong được lượng thứ và nhận được sự góp ý chân thành từ phía bạn đọc.

Tác giả xin chân thành cảm ơn!

Hà Nội, ngày 8 tháng 3 năm 2007

Tác giả

MỞ ĐẦU

1. Ý NGHĨA VÀ TẦM QUAN TRỌNG CỦA VẤN ĐỀ

Công tác phát triển và quản lý đô thị phải bảo đảm huy động được mọi nguồn lực xã hội để xây dựng đô thị trật tự, văn minh, hiện đại gắn với việc giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc. Thực hiện QHXD đô thị là một nội dung quan trọng nhất của công tác phát triển và quản lý đô thị, góp phần *"Từng bước hình thành mạng lưới đô thị hợp lý"*, do đó phải coi trọng việc tăng cường công tác quy hoạch và quản lý đô thị như Báo cáo của BCH Trung ương Đảng khoá VIII đã khẳng định [1].

Căn cứ thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị là các đồ án quy hoạch xây dựng được pháp luật và cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Tuy nhiên, các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị và các văn bản quy phạm pháp luật dù có tốt đến đâu, nếu không có người chỉ đạo, tổ chức thực hiện thông qua các biện pháp phù hợp và cương quyết thì cũng không thể đi vào cuộc sống được. Bàn về nhà nước pháp quyền, Bác Hồ đã viết *"Việc định ra luật pháp rất quan trọng; song vấn đề quan trọng hơn là pháp luật ấy phải được toàn xã hội thi hành nghiêm túc không trừ một ai. Nhà nước xây dựng pháp luật, nhưng đồng thời Nhà nước cũng phải hoạt động theo pháp luật, phải tuân thủ hiến pháp không có trường hợp ngoại lệ. Cán bộ Nhà nước, Chính phủ phải làm gương trong việc thi hành pháp luật và giữ gìn liêm khiết"*. Tư tưởng Hồ Chí Minh về thực hiện pháp luật có thể vận dụng cho công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị [2].

Với ý nghĩa và tầm quan trọng như trên, công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị đã được tất cả các quốc gia quan tâm và đưa vào phần nội dung quan trọng nhất của các Luật quy hoạch xây dựng đô thị. Quá trình thực hiện các đồ án QHXD đô thị của nhiều nước trên thế giới có thể đúc kết thành các bài học kinh nghiệm cho nước ta. Ở Việt Nam, công tác thực hiện QH xây dựng đô thị đã được triển khai một cách toàn diện và đồng bộ trong thời kỳ đổi mới từ năm 1986 đến nay với những thành tựu rất đáng kể . Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị nhằm thực hiện các đồ án QHXD đô thị, công tác thực hiện QH xây dựng đô thị cũng đã bộc lộ nhiều tồn tại, yếu kém cần phải đúc rút, tìm ra được các nguyên nhân để công tác này được hoàn thiện.

Giáo trình này được biên soạn để phục vụ cho các lớp đào tạo, bồi dưỡng cho các chuyên gia, cán bộ viên chức thuộc các ngành, địa phương và cán bộ giảng viên Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội nhằm thực hiện các nhiệm vụ của Dự án *"Nâng cao năng lực quy hoạch và quản lý môi trường đô thị"* DANIDA do Chính phủ Đan Mạch tài trợ.

Giáo trình này đồng thời cũng có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho việc giảng dạy các môn học thuộc các chương trình đào tạo quy hoạch đô thị nông thôn và quản lý đô thị của Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội.

2. MỤC TIÊU

2.1. Giáo trình *"Công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị"* nhằm mục tiêu cung cấp cho học viên những hiểu biết và kiến thức cơ bản về công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị, cụ thể về:

- Tình hình phát triển và thực hiện QHXD đô thị của Việt Nam trong hơn 20 năm đổi mới từ năm 1986 đến nay.
- Cơ sở khoa học của công tác thực hiện QHXD đô thị;
- Quan điểm, mục tiêu, những nhiệm vụ trọng tâm thực hiện các giải pháp để nâng cao hiệu quả công tác phát triển và thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị trong thời kì chuyển đổi.

2.2. Giáo trình là một tài liệu tham khảo phục vụ cho các chuyên gia quy hoạch, quản lý đô thị và CBGV giảng dạy các môn học có liên quan tại các trường đại học và trung học chuyên nghiệp.

3. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU VÀ TIẾP CẬN

Giáo trình được biên soạn trên cơ sở tham khảo các tài liệu, kết hợp với việc tiếp cận thực tiễn và kinh nghiệm bản thân để tổng kết công tác thực hiện QHXD đô thị, xây dựng cơ sở khoa học thực hiện QHXD đô thị trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN, từ đó rút ra những giải pháp thực hiện QHXD đô thị ở Việt Nam phù hợp với giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

4. NỘI DUNG CỦA GIÁO TRÌNH

Nội dung của giáo trình gồm:

- *Lời nói đầu*
- *Mở đầu*
- *Chương 1:* Tình hình phát triển đô thị và thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị ở Việt Nam.
- *Chương 2:* Cơ sở khoa học thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị.
- *Chương 3:* Nâng cao hiệu quả công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị ở Việt Nam.
- *Kết luận*

Giáo trình được soạn thảo trên cơ sở 39 tài liệu tham khảo có liên quan.

Chương I
TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ THỰC HIỆN QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

1.1. BỐI CẢNH KINH TẾ - XÃ HỘI

1.1.1. Kinh tế - xã hội Việt Nam trước năm 1986

- Trước khi bắt đầu đường lối đổi mới toàn diện, Việt Nam ở trong tình trạng trầm trọng của khủng khoảng kinh tế - xã hội. Nền kinh tế kế hoạch hoá XHCN, kém phát triển. Sản xuất công nghiệp chủ yếu dựa vào các xí nghiệp quốc doanh, còn sản xuất nông nghiệp do HTX. Phần lớn lực lượng lao động làm việc trong khu vực nông nghiệp nên năng xuất lao động rất thấp, hầu như không có tiết kiệm trong nước, còn đầu tư thì do Liên Xô và các nước Đông Âu hỗ trợ. Xuất khẩu của Việt Nam chủ yếu là hàng sơ chế và buôn bán với các nước trong khối SEV.

- Từ những năm 1970 đến năm 1985 giá cả hàng hoá tăng với tỷ lệ 3 con số. Đất nước bị bao vây về kinh tế, đời sống nhân dân rất khó khăn, lòng tin bị giảm sút [4].

1.1.2. Kinh tế - xã hội Việt Nam sau 20 năm đổi mới (1986 - đến nay)

- Giai đoạn (1986 - 1995), Việt Nam thực hiện cải cách ổn định và phát triển kinh tế. Trong 5 năm đầu, những cải cách lớn trong lĩnh vực tiền tệ, tỷ giá hối đoái, tài chính, đẩy mạnh xuất khẩu, đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đã đạt được những kết quả rất khả quan.

- Kết quả 10 năm thực hiện chiến lược đã đạt được những thành tựu to lớn: Ổn định và phát triển kinh tế xã hội 1986 - 1995, nhờ đó đã làm cho tình trạng đình đốn trong sản xuất, rối ren trong lưu thông được khắc phục, kinh tế tăng trưởng nhanh: Nhịp độ tăng tổng sản phẩm trong nước bình quân năm của thời kỳ 1991–1995 đạt 8,2%; lạm phát giảm từ 774% (1986) xuống 67,1% (1991) và 12,7% (1995). Đầu tư toàn xã hội bằng vốn trong và ngoài nước so với GDP năm 1990 là 15,8%, năm 1995 là 27,4%. Lương thực đủ ăn và còn xuất khẩu khoảng 2 triệu tấn gạo/năm. Nhiều công trình kết cấu hạ tầng trọng yếu của đất nước được xây dựng. Đời sống đại bộ phận nhân dân được cải thiện. Đặc biệt, nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN tiếp tục được xây dựng một cách đồng bộ và hiệu quả hơn [1, 4]

Nghị quyết đại hội Đảng lần thứ VIII (1996) xác định nước ta đã chuyển sang thời kỳ phát triển mới, đẩy mạnh CNH, HĐH, đồng thời khẳng định nhiệm vụ năm 1996 đến năm 2000 là phấn đấu đạt và vượt mục tiêu được đề ra trong chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000. Tăng trưởng kinh tế nhanh, hiệu quả cao và bền vững đi đôi với việc giải quyết những vấn đề bức xúc về xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng, cải thiện đời sống nhân dân, nâng cao tích luỹ từ nội bộ...

- Sau 10 năm thực hiện Nghị quyết VIII và Nghị quyết IX (1996 - 2006), nền kinh tế nước ta đã vượt qua thời kỳ suy giảm, đạt tốc độ tăng trưởng khá cao và phát triển tương đối ổn định.

Năm 1999, tăng trưởng kinh tế từ chỗ chỉ còn 4,9% thì năm 2000 tăng trưởng kinh tế đã tăng lên, đạt trung bình 7,5% năm; riêng năm 2005 là 8,43% với tổng thu nhập quốc dân là 838000 tỷ đồng (khoảng 53 tỷ USD), thu nhập đầu người là (400 USD/ng).

- Kinh tế vĩ mô tương đối ổn định: các mối quan hệ và cân đối chủ yếu trong nền kinh tế được cải thiện.

- Cơ cấu kinh tế tiếp tục chuyển dịch theo hướng CNH, HĐH.

- Hoạt động kinh tế đối ngoại và hội nhập kinh tế quốc tế có bước tiến mới rất quan trọng.

- Thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN bước đầu được xây dựng.

1.2. TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VIỆT NAM

Cùng với những chuyển biến tích cực về mặt kinh tế xã hội của 20 năm đầu đổi mới, mạng lưới đô thị quốc gia đã được mở rộng và phát triển gồm 725 đô thị, trong đó có 2 thành phố loại đặc biệt, 3 đô thị loại I, 14 đô thị loại II, 36 đô thị loại III, 41 đô thị loại IV và 629 đô thị loại V. Theo phân cấp quản lý đô thị, cả nước có 5 thành phố trực thuộc Trung ương, 91 thành phố, thị xã thuộc tỉnh, còn lại là các thị trấn. Trên địa bàn cả nước đã và đang thành lập trên 160 khu công nghiệp tập trung, 10 đô thị mới và 28 khu kinh tế cửa khẩu, khu kinh tế đặc thù góp phần mở rộng mạng lưới đô thị quốc gia, tạo ra tiền đề cho sự tăng trưởng đô thị tại các vùng ven biển và biên giới.

Tăng trưởng dân số thành thị ổn định từ 11,87 triệu người năm 1986 lên 18 triệu vào năm 1999 và khoảng 22 triệu dân năm 2002, nâng tỷ lệ đô thị hoá từ 19,3% lên trên 25% (năm 2000) và 27 % (năm 2006).

Tăng trưởng kinh tế khu vực đô thị trung bình từ 12 - 15%. Thu nhập đầu người tăng nhanh, tại các đô thị lớn đạt khoảng trên 1000 USD và tại các đô thị trung bình đạt trên 600 USD. Nguồn thu đô thị, đặc biệt là của các thành phố lớn chiếm tỷ lệ quan trọng trong cơ cấu nguồn thu ngân sách Nhà nước, khẳng định vai trò của đô thị là động lực chủ yếu đẩy mạnh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Đặc biệt, các ngành kinh tế thuộc sector 3, ngày càng giữ vai trò quan trọng trong việc tạo nên động lực phát triển các đô thị.

Tăng trưởng không gian đô thị cũng đạt tốc độ đáng kể. Đất đô thị hiện nay khoảng 1200000 ha chiếm gần 4% diện tích tự nhiên của cả nước và đang có xu hướng gia tăng nhằm hoàn chỉnh cơ cấu quy hoạch các đô thị, đáp ứng nhu cầu tăng trưởng dân số và kinh tế đô thị trong từng giai đoạn phát triển. Trong những năm tới, mạng lưới đô thị cả nước tiếp tục được sắp xếp, tổ chức lại theo Định hướng phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 10/1998/QĐ - TTg ngày 23/1/1998.

1.3. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

1.3.1. Những chỉ đạo của Đảng và Nhà nước

1. Ngày 03/12 năm 1990, Hội nghị đô thị toàn quốc lần thứ nhất do chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng Đỗ Mười chủ trì nhằm đánh giá tình hình, phương hướng và biện pháp đổi mới công tác phát triển và quản lý xây dựng đô thị tại Hà Nội.

2. Ngày 22/01/1991 Hội đồng Bộ trưởng ra chỉ thị số 19 - CT về việc chấn chỉnh công tác quản lý đô thị.

3. Từ ngày 8 - 13/6/1992, WB và Bộ Xây dựng tổ chức Hội thảo "Chính sách đô thị".

4. Ngày 25/3/1992, Bộ Chính trị ra Thông báo số 20/TB - TW về việc điều chỉnh quy hoạch tổng mặt bằng thủ đô Hà Nội.

5. Ngày 23/11/1992, Bộ Chính trị ra Thông báo số 36/TB - TW về quy hoạch tổng thể xây dựng thành phố Hồ Chí Minh.

6. Ngày 25 - 27/7/1995, Thủ tướng Chính phủ Võ Văn Kiệt chủ trì Hội nghị đô thị toàn quốc lần thứ II tại thành phố Hồ Chí Minh.

7. Năm 1998, Thủ tướng Chính phủ chủ trì Hội nghị đô thị toàn quốc công bố và tổ chức thực hiện định hướng QHTT phát triển đô thị toàn quốc ban hành kèm theo Quyết định số 10/1998/QĐ - TTg ngày 23/01/1998 của Thủ tướng Chính phủ tại Hà Nội.

8. Ngày 26/10/1999 Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị 30/1998/CT - TTg về việc công tác quy hoạch và quản lý xây dựng đô thị.

9. Ngày 03/9/2002, Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 112/2002/QĐ - TTg phê duyệt định hướng phát triển kiến trúc Việt Nam đến năm 2020.

10. Ngày 11/9/2003 Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 19/2003/CT - TTg về việc tổ chức lập QHXD đô thị và quản lý xây dựng theo quy hoạch.

11. Ngày 07/4/2003, Thủ tướng Chính phủ ra Chỉ thị số 09/2003/CT - TTg về công tác thiết kế đô thị.

12. Ngày 25 - 26/4/2003, Bộ Xây dựng tổ chức Hội nghị toàn quốc về kiến trúc quy hoạch và phát triển đô thị - Đ/c Trương Tấn Sang, Uỷ viên Bộ Chính trị, Trưởng ban kinh tế TW Đảng tham dự và phát triển ý kiến.

13. Ngoài những hoạt động chỉ đạo trên, Nhà nước còn ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở quản lý quy hoạch và phát triển đô thị.

1.3.2. Công tác lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị

a. Triển khai các dự án quy hoạch xây dựng đô thị

Trước năm 1992, cả nước gần như chưa có đô thị nào có quy hoạch chung được phê duyệt. Từ năm 1992 đến nay, cả nước đã có 86 thành phố, thị xã đã có quy hoạch chung đến năm 2010 được duyệt, hiện nay đang trong giai đoạn điều chỉnh đến năm 2020 và xa hơn. Đối với trên 600 thị trấn đã có khoảng 3/4 số thị trấn được lập quy hoạch xây dựng. Ngoài ra, các quy hoạch vùng kinh tế trọng điểm, quy hoạch chung các khu kinh tế cửa khẩu và hàng trăm quy hoạch chi tiết các khu đô thị mới, khu công nghiệp, các quận huyện, phường đã được lập và xét duyệt; Tổng số vốn lập quy hoạch xây dựng từ năm 1992 đến nay do Nhà nước cấp thông qua Bộ Xây dựng khoảng vài trăm tỷ đồng; chưa kể vốn do các địa phương huy động để lập quy hoạch xây dựng ước tính khoảng hàng trăm tỷ đồng. Ngoài ra, một khối lượng vốn khá lớn do các tổ chức quốc tế tài trợ và các chủ đầu tư dự án các khu xây dựng tập trung bỏ ra cho việc lập quy hoạch chi tiết, tạo điều kiện cho việc triển khai các dự án dưới nhiều hình thức đã và đang đáp ứng được yêu cầu cơ bản của quản lý đầu tư và xây dựng đô thị.

b. Đổi mới công tác quy hoạch xây dựng đô thị

- Về nhận thức

+ Quy hoạch xây dựng được xếp là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của quản lý Nhà nước nhằm cụ thể hoá đường lối của Đảng và Nhà nước, thể hiện nguyện vọng chính đáng của nhân dân, là công cụ điều tiết vĩ mô trong nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước định hướng xã hội chủ nghĩa, làm cơ sở để thu hút các nguồn vốn đầu tư xây dựng đô thị. Quy hoạch xây dựng phải đi trước một bước.

+ Vị trí, vai trò của quy hoạch xây dựng đô thị đã được nâng cao. Nghị định 91/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ đã khẳng định "Đồ án quy hoạch xây dựng đô thị được duyệt là cơ sở pháp lý để quản lý đô thị; tiến hành công tác đầu tư, xây dựng lập kế hoạch cải tạo, xây dựng đô thị hàng năm, ngắn hạn và dài hạn thuộc các ngành và địa phương".

+ Đô thị là đối tượng của quy hoạch xây dựng đã được nhận thức theo quan niệm tổng hợp với 5 điều kiện đặc trưng là chức năng, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp, trình độ phát triển kết cấu hạ tầng, quy mô dân số, mật độ dân số áp dụng cho khu vực nội thành, nội thị (27).

+ Việc cải tạo xây dựng đô thị trước đây chủ yếu bằng một nguồn vốn Nhà nước, cấp phát thông qua cơ chế kế hoạch hoá tập trung, nay có sự tham gia của nhiều ngồn vốn được huy động thông qua các chương trình và dự án đầu tư có mục tiêu rõ ràng, đã làm

thay đổi địa vị và chức năng của quy hoạch xây dựng đô thị, như là một biện pháp tạo động lực và điều kiện để huy động mọi nguồn lực lớn, nhỏ vào cải tạo và xây dựng đô thị.

- Về căn cứ lập quy hoạch xây dựng đô thị.

Quy hoạch xây dựng đô thị được lập phải căn cứ vào các điều kiện tự nhiên, hiện trạng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, các vùng và ngành. Tuy nhiên, trong thực tế, Quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội không phải bao giờ cũng đi trước một bước mà nó thường được song song triển khai cùng với quy hoạch xây dựng đô thị, nên chúng luôn bổ trợ cho nhau để cùng hoàn thiện.

- Về trình tự, nội dung, phương pháp lập và xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị.

Trước đây, quy trình lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng, chủ yếu dựa vào kinh nghiệm của Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa. Từ năm 1993 đến nay, nội dung, phương pháp lập và xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị đã được đổi mới để phù hợp với nền kinh tế thị trường nhiều thành phần có sự quản lý của Nhà nước và điều kiện thực tiễn của Việt Nam.

Trình tự, thủ tục lập quy hoạch xây dựng đô thị trước đây rất phiền hà, ít tác dụng thiết thực, gồm 5 loại đồ án với nhiều bản vẽ là: Luận chứng kinh tế kỹ thuật (TEO); Tổng mặt bằng; quy hoạch xây dựng đợt đầu; quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/1000 đến 1/2000 và đồ án xây dựng tỷ lệ 1/500, nay đã được cải tiến rút lại chỉ còn lại 2 loại đồ án là quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết (hình 1a, 1b).

Quy hoạch chung lập cho phạm vi toàn lãnh thổ đô thị, gồm 2 nội dung là định hướng phát triển đô thị (15 đến 20 năm) và tổng mặt bằng sử dụng đất đai (quy hoạch ngắn hạn) (5 - 10 năm) để làm cơ sở cho việc lập các quy hoạch chi tiết và quy hoạch xây dựng hệ thống các công trình chuyên ngành (đối với các đô thị lớn).

Quy hoạch chi tiết, gồm quy hoạch chi tiết sử dụng đất đai (là quy hoạch chi tiết phân khu chức năng) được lập trên bản đồ tỷ lệ 1/2000 đến 1/5000 và quy hoạch chi tiết chia lô (quy hoạch chi tiết xây dựng) tỷ lệ 1/500 đến 1/1000, nhằm cụ thể hoá các quy định của quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết phân khu chức năng làm cơ sở để giới thiệu địa điểm, cấp dữ liệu thiết kế hoặc chứng chỉ quy hoạch, lập các dự án đầu tư, giao đất và cấp giấy phép xây dựng.

Quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/500 - 1/1000 tương tự như đồ án xây dựng trước đây chủ yếu lập cho các khu dự án xây dựng mới tập trung hoặc các khu có nhu cầu cải tạo, chỉnh trang do một chủ đầu thực hiện hoặc để giao đất lẻ và cấp giấy phép xây dựng cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tự xây dựng.

Các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị trước khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đã được tổ chức lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân có liên quan và phải được HĐND cung cấp và Tỉnh uỷ thông qua. Việc tham gia của dân trong việc lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị bước đầu đã được coi trọng và có tác dụng thiết thực.

QUI HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT THÀNH PHỐ HÀ NỘI

ĐÔ THỊ MỚI HÀ NỘI

Hình 1a. Quy hoạch chung thành phố Hà Nội đến năm 2020 (31)

QUI HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

ĐÔ THỊ MỚI HÀ NỘI

Hình 1b. Quy hoạch chi tiết sử dụng đất đô thị mới Bắc Thăng Long và Tây Hồ Tây. (31)

Trong những năm qua, tính pháp lý của các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị được duyệt đã khẳng định thông qua việc công bố công khai các đồ án quy hoạch kèm theo việc ban hành các Điều lệ quản lý quy hoạch xây dựng đô thị.

Phương pháp thiết kế quy hoạch xây dựng đã được đổi mới, đặc biệt là phương pháp quy hoạch chi tiết. Tuy nhiên, việc nghiên cứu bố cục không gian, các giải pháp về kiến trúc, cảnh quan, báo cáo đánh giá tác động môi trường và kinh tế đô thị nhìn chung vẫn chưa được coi trọng và thiếu sự lồng ghép hợp lý trong nội dung các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị. Chuyên ngành thiết kế đô thị đến nay vẫn chưa được hình thành. Nhiều phương pháp quy hoạch đô thị mới như: Quy hoạch chiến lược; quy hoạch có sự tham dự của dân cư; quy hoạch ngắn hạn chưa được nghiên cứu áp dụng

1.3.3. Tình hình thực hiện QHXD đô thị

a. Các định hướng chiến lược, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật quản lý quy hoạch xây dựng đô thị

Từ năm 1990 đến nay, Bộ Xây dựng đã chủ trì soạn thảo được hàng trăm văn bản quy phạm pháp luật về quản lý quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị, trong số đó có 1 pháp lệnh của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội; 5 định hướng chiến lược; 6 nghị định của Chính phủ; 3 quyết định của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ); 10 quyết định của Thủ tướng Chính phủ (không kể các quyết định phê duyệt quy hoạch xây dựng của Thủ tướng Chính phủ); 6 chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; hàng chục quyết định của Bộ trưởng Bộ Xây dựng; 40 thông tư và thông tư liên tịch, trong đó, nhiều văn bản quy phạm pháp luật vẫn đang được phát huy tác dụng.

Ngoài ra, Bộ Xây dựng còn phối hợp với nhiều Bộ, Ngành soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý đất đai, quản lý trật tự đô thị, cải cách thủ tục hành chính, quản lý các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghiệp cao vv.. có liên quan đến công tác quản lý quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị.

b. Tổ chức bộ máy và cải cách hành chính trong quản lý QHXD đô thị

- Liên Bộ Xây dựng và tổ chức cán bộ Chính phủ đã có Thông tư số 1012/TT - LB ngày 25/12/1996 xác định rõ nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan chuyên môn giúp UBND Tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương quản lý Nhà nước về xây dựng, trong đó có quy hoạch xây dựng đô thị.

- Để tăng cường quản lý kiến trúc QH đô thị, từ năm 1992, Thủ tướng Chính phủ đã cho áp dụng thí điểm mô hình Kiến trúc sư trưởng tại Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, trên cơ sở đó Bộ Xây dựng đã có Quyết định số 298/BXD - TCLĐ ngày 24/6/1992 và 83/BXD - TCLĐ ngày 10/4/1993 ban hành Quy chế hoạt động Kiến trúc sư trưởng tại hai Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh.

Sau 9 năm hoạt động, mô hình KTS trưởng đã đạt được một số kết quả. Tuy nhiên, do một số vướng mắc về thể chế nên từ năm 2003, Thủ tướng Chính phủ đã cho phép thành lập Sở Quy hoạch và Kiến trúc tại hai thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, tạo ra khả năng áp dụng mô hình này đối với các thành phố trực thuộc Trung ương khác.

- Cải cách các thủ tục hành chính trong lĩnh vực quản lý QHXD đô thị đã được coi trọng, nhất là trong lĩnh vực cấp đất, cấp giấy phép xây dựng theo tinh thần Nghị quyết số 38 CP ngày 4/5/1994 của Chính phủ và Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

c. Thu hút các nguồn vốn đầu tư và phát triển đô thị theo dự án.

Trên cơ sở quy hoạch xây dựng được duyệt và hệ thống các văn bản pháp luật được ban hành, một khối lượng vốn đầu tư rất lớn đã được huy động để thực hiện các dự án đầu tư được triển khai dưới nhiều hình thức.

Từ năm 1991 - 1995, cơ sở hạ tầng sản xuất và hạ tầng xã hội đã được quan tâm đầu tư và xây dựng bằng nhiều nguồn vốn khác nhau như: vốn ngân sách Nhà nước, vốn tín dụng, vốn tự có của các doanh nghiệp; vốn huy động của nhân dân và vốn đầu tư nước ngoài trực tiếp, trong đó vốn khu vực Nhà nước đầu tư rất quan trọng đối với các dự án trọng điểm do Nhà nước trực tiếp quản lý. Theo thống kê, tổng số vốn đầu tư được Nhà nước huy động trong thời gian này là 35tỷ USD, tăng trung bình hàng năm khoảng 25,8%, trong đó vốn ngân sách Nhà nước chiếm khoảng 21,9% tổng số vốn; vốn tín dụng Nhà nước chiếm khoảng 6,16% tổng số vốn; vốn các doanh nghiệp Nhà nước chiếm khoảng 13,57% tổng số vốn; vốn của tư nhân và dân cư chiếm khoảng 31,08% tổng số vốn. Điều đáng quan tâm là tổng số vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài (FDI) vốn ODA và vốn vay từ nước ngoài của các doanh nghiệp chiếm 47 - 48% tổng số vốn.

Từ năm 1995 đến năm 2000, Nhà nước đã huy động được khoảng 40 tỷ USD với tốc độ tăng bình quân là 8,6%, trong đó vốn đầu tư thuộc ngân sách Nhà nước chiếm 22,7%; vốn tín dụng chiếm 14,02%, vốn đầu tư của tư nhân dân chiếm 21,9% và vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài (FDI) chiếm 24%. Nguồn vốn trong nước đã được khai thác khá hơn, chiếm trên 60% tổng số vốn đầu tư là điều kiện thuận lợi cho việc phát triển nông nghiệp, nông thôn, xoá đói giảm nghèo, phát triển nguồn nhân lực và cơ sở hạ tầng.

Đầu tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng kỹ thuật trên diện rộng đã thu được kết quả rất khả quan. Về giao thông, đã xây dựng mới 1200 km đường mới và nâng cấp 3797 km đường quốc lộ, sửa chữa phần lớn các cầu yếu trên các trục giao thông, làm mới 11,5 km cầu, sửa chữa nâng cấp 200 km đường sắt, khắc phục 8 cầu với tổng chiều dài 2600 m trên đường sắt Thống nhất; mở rộng một số cảng biển quan trọng như Hải Phòng, Sài Gòn, Cửa Lò, Đà Nẵng, Quy Nhơn, nâng tổng năng lực thông qua hệ thống cảng biển lên 45 triệu tấn/năm; nâng cấp các sân bay Quốc tế Nội Bài, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng và

một số sân bay nội địa khác, nâng tổng năng lực thông qua hệ thống sân bay là 6,5 triệu hành khách/ năm. Về hệ thống bưu chính viễn thông, tất cả các tỉnh, huyện đều được trang bị tổng đài điện tử, được nối với nhau qua các tuyến cáp quang và vi ba số. Mật độ điện thoại đạt trên 4 máy/100 dân, gấp 22 lần so với năm 1991. Các thành phố lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh đã đạt khoảng 20 máy/100 dân. Đến nay, việc xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật đã vượt xa các số trên.

Cơ sở hạ tầng ở nhiều đô thị đã được cải tạo nâng cấp rõ rệt. Về cấp nước đô thị, đến nay, tại các đô thị trong toàn quốc đã có trên 240 nhà máy nước với tổng công suất thiết kế đạt 3,2 triệu m^3/ngày đêm (tăng gấp 1,75 lần so với năm 1990), công suất khai thác là 2,62 triệu m^3/ngđ (đạt 84% công suất thiết kế). Tổng công suất khai thác đạt được là 3,052 triệu m^3/ngđ. Các đô thị lớn như: Hà Nội, Thành phố Hồ Chí minh, Hải Phòng, Huế, Vũng Tàu vv.. có công suất khai thác đạt từ 90 - 105% công suất thiết kế. Trong 10 năm qua, đã đầu tư xây dựng khoảng 170 dự án cấp nước. Các nhà máy nước cũ trước đây bị xuống cấp, hư hỏng nay được nâng cấp hiện đại hoá; mạng lưới đường ống truyền dẫn, phân phối nước được mở rộng.

Tại các thị xã, thị trấn huyện lỵ, việc đầu tư nâng cấp, cải tạo và xây dựng mới hệ thống cấp nước cũng đã được tiến hành như: Chương trình tín dụng (JBIC) phục hồi cung cấp thiết bị, vật tư đường ống cho các địa phương tự xây dựng; chương trình đầu tư cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới hệ thống cấp nước cho các thị xã, thị trấn huyện lỵ, trong số các đô thị nhỏ đã có gần 200 thị trấn, thị tứ có thể có hệ thống cấp nước tập trung với quy mô từ 500 - 3000 m^3/ngđ, được xây dựng bằng nhiều nguồn vốn và do nhiều cơ quan doanh nghiệp quản lý.

Trên 100 khu công nghiệp tập trung cũng đã được cấp nước bằng 2 nguồn chủ yếu là hệ thống cấp nước tập trung và khai thác tại chỗ, đáp ứng được nhu cầu sản xuất và kinh doanh.

Về đầu tư và xây dựng nhà ở, nếu ở giai đoạn 1991 - 1995 cả nước mới triển khai 98 dự án nhà ở, phần lớn là quy mô nhỏ, nhà thấp tầng, chia lô tập trung tại 2 thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, thì đến giai đoạn 1996 - 2000 cả nước đã triển khai trên 800 dự án nhà ở và các khu đô thị mới, nâng tổng số diện tích đất của các dự án lên trên 1 vạn ha và đến cuối năm 2002 cả nước đã có 1.100 dự án nhà ở và khu đô thị mới. Chỉ tính riêng 5 thành phố trực thuộc Trung ương đến cuối năm 2002 đã có 820 dự án, chiếm tỷ lệ trên 65% tổng số dự án phát triển nhà ở và đô thị mới của cả nước. Đến nay, tại các đô thị đều có những dự án phát triển nhà ở.

Trước năm 1993, Thành phố Hồ Chí Minh bình quân mỗi năm chỉ xây dựng được 15 - 16 ngàn căn hộ, với tổng diện tích trên 500 nghìn m^2, thì đến cuối năm 1994 số căn hộ đã tăng hơn 5 lần so với năm 1992. Giai đoạn 1996 - 2000 Thành phố Hồ Chí Minh đã triển khai 240 dự án nhà ở và đã có 87 dự án hoàn thành đưa vào khai thác sử dụng,

với diện tích nhà ở đạt được trên 6 triệu m^2. Đến năm 2002 Thành phố Hồ Chí Minh đã triển khai trên 750 dự án và đạt được trên 4 triệu m^2 nhà ở.

Tại Thủ đô Hà Nội, trong 5 năm 1991 - 1995 chỉ xây dựng được trên 800 nghìn m^2 nhà ở, thì giai đoạn 1996 - 2000 đã triển khai gần 200 dự án, nâng diện tích bình quân nhà ở xây dựng được mỗi năm lên trên 200 nghìn m^2.

Trong 3 năm từ năm 2000 - 2002, mỗi năm thành phố Hà Nội đã xây dựng mới trên 500 nghìn m^2 nhà ở, riêng năm 2002 Thành phố đã có 84 dự án với diện tích nhà ở xây dựng đạt được trên 900 nghìn m^2. Trong 3 năm gần đây, Thành phố Hà Nội đã tập trung triển khai mạnh và có kết quả các dự án nhà ở cao tầng. Qua thực tiễn của công tác phát triển nhà ở, bắt đầu từ năm 2002 thành phố Hà Nội đã đi đến quyết định chọn lựa giải pháp phát triển nhà ở chung cư là chủ yếu. Bên cạnh việc xây dựng các khu đô thị mới, tại các thành phố lớn HĐND đã có Nghị quyết xây dựng lại ác khu chung cư cũ, hết niên hạn sử dụng.

Việc cải tạo, xây dựng đô thị từ hình thức chia lô, riêng lẻ, manh mún đã được chuyển dần sang hình thức xây dựng tập trung theo các dự án, bước đầu đã đạt được một số kết quả trong việc đổi mới bộ mặt kiến trúc đô thị.

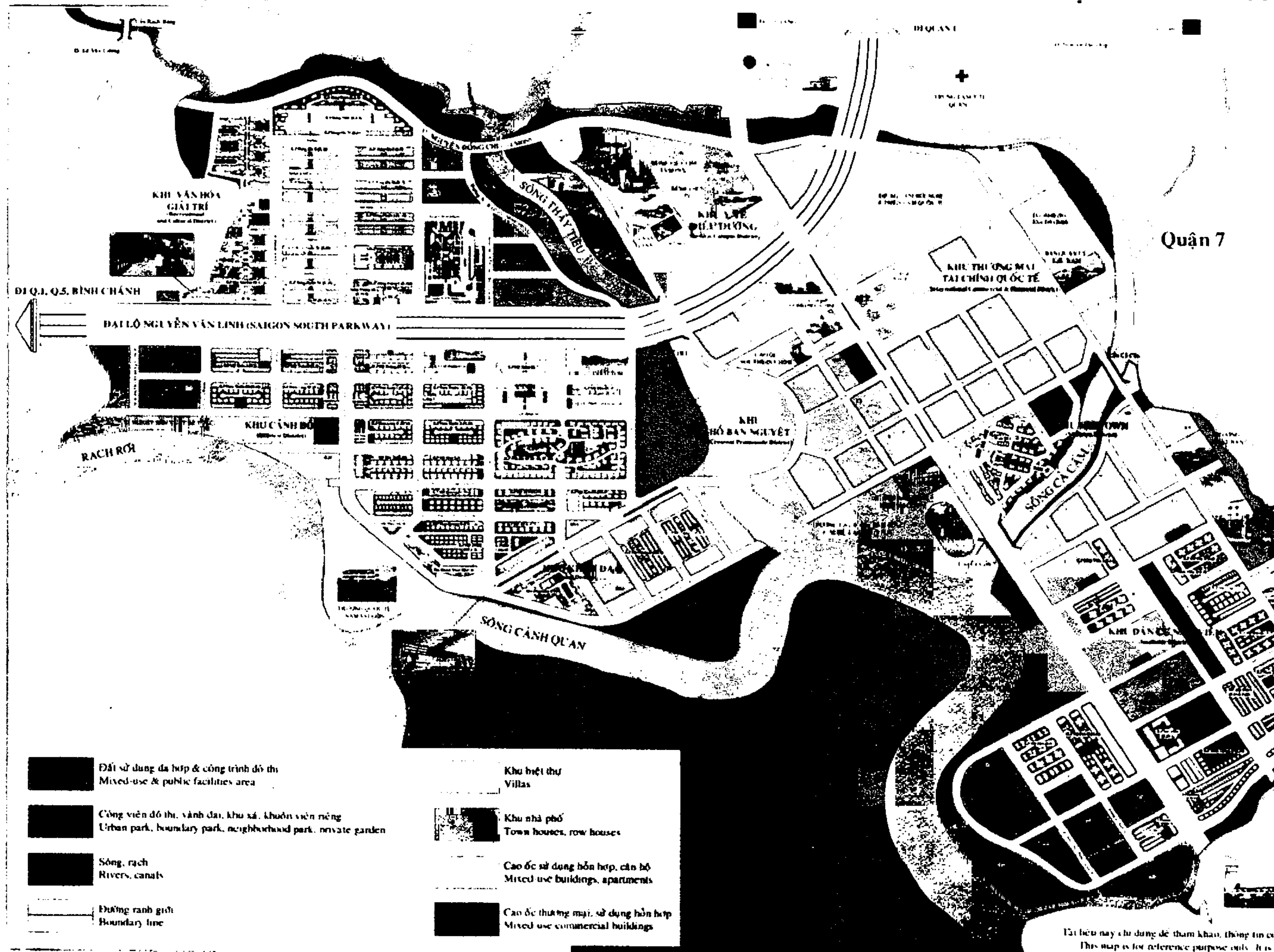
Thực hiện chủ trương sử dụng quỹ đất tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng của Thủ tướng Chính phủ tại các Thông báo số 26/TB và 86/TB của Văn phòng Chính phủ, tại một số đô thị, UBND Tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương đã lựa chọn một số khu đất giao cho các doanh nghiệp xây dựng kinh doanh cơ sở hạ tầng, nâng cao giá trị sử dụng đất trước khi giao đất, cho thuê đất để đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng hoặc xây dựng nhà ở để bán, cho thuê, phù hợp với pháp lệnh sửa đổi về quyền và nghĩa vụ của các tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất (Nghị định 85/CP của Chính phủ hướng dẫn pháp lệnh trên). Chủ trương này đã đi vào cuộc sống và được đưa vào Luật đất đai sửa đổi năm 1998, năm 2001 và năm 2003.

Thực hiện chính sách này, trong thời gian qua các dự án đầu tư phát triển đất và nhà đã đem lại nhiều lợi ích kinh tế xã hội, chủ yếu là bảo đảm trật tự xây dựng và cải tạo đô thị; làm giảm đi áp lực xây dựng tại các khu phố cổ, phố cũ và tạo ra được các nguồn thu lớn từ tiền sử dụng đất, thuế chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thuế doanh thu, thuế lợi tức và các khoản thu lệ phí khác; đồng thời thu hút được các nguồn vốn đầu tư cải tạo và xây dựng đô thị, tạo tiền đề cho việc hình thành và phát triển thị trường bất động sản chính thức.

Biện pháp phát triển cơ sở hạ tầng đô thị thông qua các dự án giao đất xây dựng thành các khu đô thị mới tập trung cũng đã và đang thu hút sự quan tâm của các nhà quản lý, nhà đầu tư và các ngân hàng đầu tư; bước đầu đã cho thấy tính hiệu quả và sự cần thiết của biện pháp này trong quá trình cải tạo và xây dựng đô thị mới như ở thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Vũng Tàu, tỉnh Bình Dương, thành phố Biên Hoà, thành phố Đà Nẵng, thành phố Hải Phòng, thành phố Cần Thơ và nhiều đô thị khác (hình 2).

Hình 2: Dự án đầu tư xây dựng các khu đô thị mới
a) Khu đô thị mới Định Công – Hà Nội (7); b) Khu đô thị mới Ciputra – Hà Nội (7).

ĐỒNG BỘ HẠ TẦNG - KIẾN TRÚC 433Ha TRUNG TÂM ĐÔ THỊ PHÚ MỸ H



Hình 2c: Khu Trung tâm đô thị mới Phú Mỹ Hưng - TP Hồ Chí Minh (Nguồn Ban quản lý khu đô thị Nam

1.4. ĐÁNH GIÁ CÔNG TÁC QUẢN LÝ QHXD ĐÔ THỊ

1.4.1. Lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị

Công tác QHXD có vai trò rất quan trọng, mở đường cho sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tránh sự phát triển tự phát về tổ chức để lại hậu quả lâu dài và là nhiệm vụ quản lý Nhà nước như Thủ tướng Chính phủ đã khẳng định tại kỳ họp Quốc hội khoá XI.

Quy hoạch xây dựng đô thị phải đi trước một bước để phục vụ cho công tác đầu tư và xây dựng. Tuy nhiên, công tác khảo sát xây dựng và quy hoạch chi tiết 1/500 trong các đô thị đến nay vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý và phát triển đô thị, đã có ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả đầu tư và quản lý trật tự xây dựng đô thị. Ví dụ, tại Thành phố Hà Nội 121 đồ án quy hoạch đã được lập và được công bố từ năm 1992 đến nay, trong đó quy hoạch chi tiết 1/2000 được phủ kín 100%, còn quy hoạch chi tiết 1/500 được lập phục vụ các dự án đầu tư tập trung mới chiếm khoảng 10% so với diện tích toàn thành phố), quy hoạch chung các quận, huyện (tỷ lệ 1/5000) và các khu xây dựng tập trung đã được lập, phê duyệt 104 đồ án (87 đồ án đã có quyết định và 17 đang thực hiện), 413 đồ án quy hoạch chi tiết (354 đồ án đã có quyết định và 29 đang thực hiện) và 43 đồ án quy hoạch chi tiết mạng lưới giao thông. Tuy nhiên tỷ lệ quy hoạch chi tiết 1/2000 so với toàn diện tích nội thành mới chiếm khoảng 30%, còn diện tích lập quy hoạch chi tiết 1/500 so với diện tích nội thành mới đạt khoảng 5%. Đối với các thành phố, thị xã còn lại, quy hoạch chi tiết 1/500 - 1/2000 (tuỳ theo quy mô khu vực lập quy hoạch) chủ yếu mới được lập ở khu trung tâm và các khu vực có dự án đầu tư tập trung như khu công nghiệp, khu dân cư, khu du lịch, khu văn hoá, khu TDTT, khu giáo dục đào tạo... và các trục giao thông quan trọng. Riêng đối với các thị trấn nhỏ, quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết được lập ở một giai đoạn.

QHXD đã làm được nhiều, nhưng chất lượng nhìn chung vẫn còn hạn chế, chưa bám sát nhu cầu và biến động của thị trường giữa ngành với lãnh thổ và thiếu sự tham gia của dân cư. Vốn đầu tư cho QHXD còn ít; mới đạt khoảng dưới 1% so với tổng số vốn đầu tư. Trình độ của cán bộ chuyên môn còn yếu kém. Công tác lập, xét duyệt QHXD đòi hỏi phải tiếp tục đổi mới để đáp ứng được tiến độ, kịp phục vụ các yêu cầu phát triển đô thị trong nền kinh tế thị trường nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước.

1.4.2. Tổ chức triển khai thực hiện QHXD được duyệt

a. Về quản lý xây dựng theo quy hoạch

Vấn đề tổ chức triển khai thực hiện QHXD là vấn đề cốt lõi nhất của công tác quản lý QHXD. Trong việc thực hiện nhiệm vụ này UBND, HĐND các cấp phải giữ vai trò chính. Chính phủ chỉ quyết định những quy hoạch chung của các đô thị lớn có ý nghĩa quốc gia, các vùng trọng điểm có tính liên vùng và liên ngành, còn quy hoạch xây dựng các đô thị còn lại phải do UBND, HĐND các địa phương xem xét quyết định.

Trên cơ sở QHXD được duyệt, UBND các tỉnh, thành phố và các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải lập kế hoạch thực hiện, tổ chức công bố QHXD, đưa mốc giới, chỉ giới QHXD ra ngoài thực địa; cấp chứng chỉ QHXD; huy động các nguồn đầu tư; cho phép và quyết định đầu tư; cấp giấy phép xây dựng và giám sát kiểm tra việc thực hiện bảo đảm việc xây dựng đô thị có kỷ cương trật tự. Vấn đề này còn một số tồn tại sau:

- Công bố và công khai các đồ án QHXD được duyệt, đặc biệt là các đồ án quy hoạch chi tiết cần được công bố, công khai để người dân biết thực hiện. Tuy nhiên, đến nay các hình thức công bố, công khai vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu cụ thể của từng người dân.

- Lập, xét duyệt hồ sơ các chỉ giới QHXD và đưa các mốc giới quy hoạch ra ngoài thực địa bao gồm chỉ giới đường đỏ, chỉ giới xây dựng, ranh giới các vùng cấm xây dựng và các vùng phát triển. Công tác này chưa được triển khai đồng bộ và số lượng còn ít vì thiếu kinh phí và chưa làm rõ trách nhiệm trong việc thực hiện công việc này.

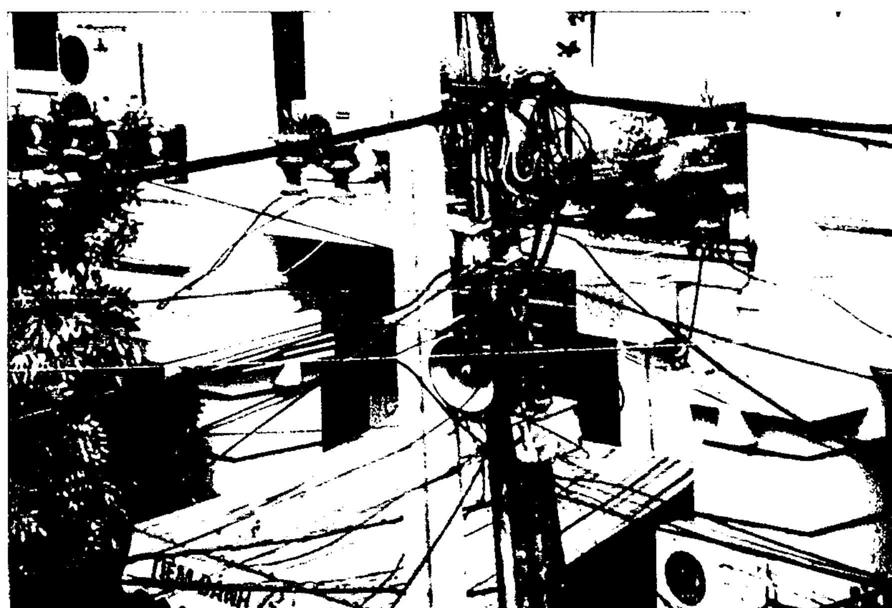
- Về giới thiệu và xét duyệt địa điểm xây dựng: Căn cứ vào QHXD được duyệt, chủ đầu tư tự lựa chọn địa điểm xây dựng thông qua các giao dịch dân sự, thông tin đại chúng, hoặc có thể đề nghị cơ quan quản lý kiến trúc quy hoạch có thẩm quyền giới thiệu địa điểm xây dựng. Công tác này cũng đã được triển khai thực hiện, nhưng còn gặp những khó khăn như: trình tự và hồ sơ xin giới thiệu và xét duyệt địa điểm chưa được quy định rõ; thông tin qua giao dịch dân sự không chính xác (không phù hợp quy hoạch hoặc không đúng chức năng sử dụng).

- Chứng chỉ quy hoạch: Là phương tiện cung cấp các thông tin và dữ liệu về QHXD được duyệt cho các chủ đầu tư nếu có nhu cầu để triển khai xây dựng công trình trên lô đất và địa điểm xây dựng được giao hoặc cho người sử dụng đất hợp lệ có nhu cầu muốn biết các quy định của QHXD đối với lô đất của mình. Việc cấp chứng chỉ quy hoạch đã được hướng dẫn cụ thể tại Thông tư 24/BXD - KTQH ngày 16/12/1994 của Bộ Xây dựng và một số văn bản khác. Tuy nhiên, việc triển khai các chứng chỉ quy hoạch đến nay còn hạn chế vì tập trung vào một đầu mối là cơ quan quản lý kiến trúc quy hoạch cấp tỉnh; ngoài ra, ở nhiều địa phương vẫn coi đây như là một thủ tục hành chính, đã gây phiền hà cho người xin cấp chứng chỉ quy hoạch, do đó số lượng được cấp cho dân còn ít và thời gian cấp còn kéo dài.

- Về cấp giấy phép xây dựng: Giấy phép xây dựng là phương tiện quản lý QHXD, kiến trúc và môi trường. Các công trình xây dựng mới, cải tạo, mở rộng, sửa chữa lớn, trùng tu, tôn tạo, chủ đầu tư phải xin phép xây dựng,trừ các công trình được miễn phép xây dựng trước khi tiến hành xây dựng theo Thông tư liên tịch số 09/1999/TTLT - BXD - TCĐC ngày 10/12/1999 của Bộ Xây dựng - Tổng cục địa chính. Quy định trên xuất phát từ quan điểm cải cách thủ tục hành chính và tạo điều kiện cho việc phát triển đô thị; nhưng Nhà nước phải kiểm soát sự phát triển về mặt kiến trúc - quy hoạch và bảo vệ môi trường khi tiến hành cải tạo và xây dựng các công trình trong đô thị. Theo quy định trên,

thì các công trình phải xin phép xây dựng phần lớn là nhà ở của hộ gia đình, cá nhân chiếm khoảng 60 - 70% số lượng các công trình xây dựng trong đô thị, là những đối tượng dễ vi phạm trật tự xây dựng đô thị nên đều phải xin phép xây dựng. Còn các công trình được miễn cấp phép xây dựng chủ yếu là công trình sử dụng vốn ngân sách Nhà nước, vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài (FDI), dự án phát triển kết cấu hạ tầng, dự án phát triển khu đô thị mới, các dự án thành phần trong khu đô thị mới và các công trình khác thường chiếm tỷ lệ không đáng kể. Tuy nhiên các công trình này đều phải có thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán được duyệt theo đúng quy định của pháp luật và trước khi khởi công xây dựng, hồ sơ thiết kế kỹ thuật được duyệt phải gửi đến cơ quan có thẩm quyền cấp phép xây dựng để kiểm tra, theo dõi thi công và lưu trữ. Nhưng cho, đến nay





Hình 3: Tình trạng xây dựng đô thị lộn xộn trong thời kỳ chuyển đổi (7)

việc này vẫn chưa được các chủ đầu tư thực hiện nghiêm túc, vì vậy đòi hỏi phải có chế tài xử lý các vi phạm đối với các trường hợp thực hiện không đúng với thiết kế kỹ thuật giống như các trường hợp xây dựng không có giấy phép xây dựng. Năm 2004, Quốc hội đã ban hành Luật Xây dựng làm tiền đề cho việc đổi mới công tác cấp giấy phép xây dựng. Ngày 01/2/2007 Bộ trưởng Bộ Xây dựng đã có Chỉ thị số 02/2007/CT - BXD về việc đẩy mạnh công tác cấp giấy phép xây dựng và tăng cường quản lý trật tự xây dựng đô thị (16). Tuy nhiên, việc quản lý sau khi cấp phép xây dựng còn nhiều tồn tại, đặc biệt là khả năng giám sát của các cơ quan công quyền còn nhiều hạn chế do thiết phương tiện và nghiệp vụ.

Công tác quản lý xây dựng theo quy hoạch đã có những thành công nhất định trong những năm đổi mới, nhưng nhìn chung tình trạng xây dựng lộn xộn, không theo quy hoạch, xây dựng tự phát dọc các đường phố và quốc lộ còn rất phổ biến. Thực tế này đặt ra nhu cầu phải tăng cường hơn nữa công tác quản lý trật tự xây dựng đô thị trên cơ sở tổ chức lại cơ quan thanh tra, kiểm tra và xây dựng các quy định chế tài về xử phạt thích đáng các vi phạm trật tự xây dựng (hình 3).

Ngoài ra, vai trò của cộng đồng và sự tham dự của dân cư vào quá trình cũng phải được tăng cường, đặc biệt phải đẩy nhanh hơn nữa việc đổi mới lập, xét duyệt các quy hoạch chi tiết đối với các phường và các khu vực cải tạo nâng cấp bằng nhiều nguồn vốn.

b. Về soạn thảo và tổ chức thực hiện hệ thống các văn bản pháp luật

Đến nay, khung pháp luật để quản lý xây dựng còn thiếu. Bộ Luật dân sự Luật Đất đai, Luật Môi trường, Luật HĐND và UBND, Luật Xây dựng, Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Nhà ở đã được ban hành.

Do khung pháp luật chưa đồng bộ, nên hệ thống các văn bản pháp quy trong lĩnh vực quản lý QHXD vẫn chưa đủ cơ sở để hoàn chỉnh.

Ngoài ra, việc đầu tư nghiên cứu xây dựng mới hệ thống các quy trình, quy phạm, tiêu chuẩn và quy chuẩn, sổ tay thiết kế trong lĩnh vực thiết kế QHXD và quản lý đô thị cũng chưa được quan tâm một cách có hệ thống, nên các cơ quan tư vấn và quản lý đô thị vẫn phải sử dụng những quy định hiện có vừa lạc hậu, vừa không phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế trong giai đoạn hiện nay và tương lai.

Trong điều kiện hệ thống các văn bản pháp luật còn thiếu và không đồng bộ như vậy, thì việc tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật đã ban hành vẫn tỏ ra kém hiệu lực, lúc thì tập trung ồ ạt, lúc thì lại buông lỏng nên đã có ảnh hưởng không nhỏ đến ý thức sống và làm việc theo pháp luật của người dân.

c. Huy động vốn đầu tư thực hiện quy hoạch xây dựng, phát triển và nâng cấp đô thị

Căn cứ vào yêu cầu cải tạo và xây dựng mới đô thị hàng năm, Nhà nước phải thu hút hàng chục tỷ đôla Mỹ, để có thể thực hiện được các mục tiêu giữ vững nhịp độ

tăng trưởng và phát triển đô thị phù hợp với định hướng phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020.

Khó khăn lớn nhất của việc huy động các nguồn đầu tư và phát triển đô thị là thị trường bất động sản không chính thức vẫn chiếm ưu thế; thể chế và pháp luật tuy đã được Nhà nước quan tâm tháo gỡ, nhưng vẫn còn nhiều hạn chế, nhất là những cơ chế, chính sách phát triển đất và thủ tục hành chính còn nhiều phiền hà, làm ảnh hưởng rất lớn đến môi trường hấp dẫn đầu tư.

Ngoài ra chính sách về đầu tư nâng cấp cải thiện điều kiện ở cho các khu người nghèo trong đô thị vẫn chưa được xác lập, gây khó khăn cho việc huy động các nguồn lực cải thiện điều kiện ở cho cộng đồng những người nghèo sống trong các đô thị.

Nguyên nhân của những tồn tại yếu kém trên là do: Tình hình kinh tế nước ta chậm phát triển, ý thức chấp hành quy hoạch và pháp luật chưa cao không chỉ đối với người dân mà ngay ở trong các cơ quan quản lý Nhà nước các cấp; năng lực, trình độ và sự hiểu biết của cán bộ và công chức về quản lý quy hoạch xây dựng đô thị còn hạn chế.

Chương II

CƠ SỞ KHOA HỌC THỰC HIỆN QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

2.1. CÁC KHÁI NIỆM CƠ BẢN

2.1.1. Thể chế

Thể chế là sự thiết lập các trật tự về hành chính, kinh tế và các mặt khác trong hoạt động quản lý Nhà nước và quản lý tư.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001-2010 ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ đã xác định 4 loại thể chế chính, đó là:

- Thể chế về thị trường vốn và tiền tệ, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, thị trường khoa học và công nghệ, thị trường lao động, thị trường dịch vụ.
- Thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính.
- Thể chế về quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân.
- Thể chế về thẩm quyền quản lý Nhà nước đối với doanh nghiệp, phân định rõ ranh giới giữa quản lý Nhà nước và quản lý tư (trong doanh nghiệp).

2.1.2. Cơ chế

Là hệ thống các quy tắc vận hành được áp dụng cho từng bộ phận hoặc nhiều bộ phận của hệ thống thể chế, nhằm đảm bảo sự hoạt động hài hoà có hiệu quả của bộ máy quản lý và các đối tượng bị quản lý.

2.1.3. Đô thị

a. Đô thị

- Đô thị bao gồm: Thành phố, thị xã, thị trấn được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập (27)
- Các yếu tố hình thành đô thị gồm:

+ Là trung tâm chức năng của một đơn vị lãnh thổ;

+ Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp $\geq$ 65% lao động đô thị;

+ Cơ sở hạ tầng phù hợp với loại đô thị;

+ Quy mô dân số tối thiểu ≥ 4000 người;

+ Mật độ dân số phù hợp với từng loại đô thị;

b. Đô thị mới

Là khu vực được lập quy hoạch xây dựng đô thị được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt để làm cơ sở quản lý xây dựng và phát triển; khi đô thị xây dựng mới đó hội đủ các yếu tố cấu thành theo quy định (27) thì được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập mới đô thị.

2.1.4. Quy hoạch xây dựng đô thị

a. Quy hoạch xây dựng đô thị còn được gọi là quy hoạch vật thể đô thị hoặc quy hoạch không gian đô thị; nhiều nước gọi chung là quy hoạch đô thị.

b. Quy hoạch xây dựng là các hoạt động nghiên cứu tổ chức không gian, tạo lập môi trường sống tiện nghi cho con người, trên cơ sở khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, bảo tồn và phát huy giá trị các di sản văn hoá lịch sử thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội, bảo vệ môi trường, đảm bảo an ninh quốc phòng và mỹ quan đô thị nhằm đáp ứng các nhu cầu vật chất, tinh thần cho dân cư vì mục tiêu phát triển bền vững.

c. Quy hoạch xây dựng đô thị có quan hệ hữu cơ với quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành và là cơ sở để quản lý đô thị và thu hút các nguồn lực phát triển đô thị

d. Các lĩnh vực của quy hoạch xây dựng đô thị bao gồm nghiên cứu lý thuyết, thực hành và pháp luật.

2.1.5. Quản lý đô thị

a. Định nghĩa về quản lý

Quản lý là một quá trình đi đến mục tiêu của một tổ chức thông qua sự phối hợp của nhiều yếu tố.

Phân tích định nghĩa trên, có thể rút ra 5 vấn đề sau:

- Quản lý cái gì ?

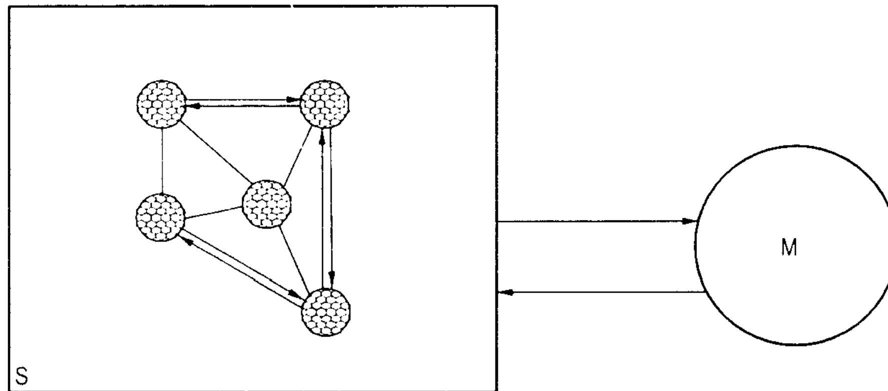
Đối tượng quản lý là một tổ chức. Theo phương pháp tiếp cận hệ thống thì bất kỳ một tổ chức nào cũng là một hệ thống (S).

Hệ thống là một tập hợp các nhân tố có quan hệ mật thiết với nhau, được gắn bó với môi trường (M) như một thể thống nhất (hình 4).

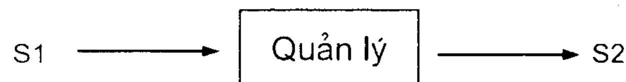
- Quản lý nhằm mục đích gì ?

Mọi hoạt động của quản lý đều nhằm đạt đến một mục đích hay những mục đích, hướng đối tượng quản lý tiến đến trạng thái mong muốn (hình 5).

- Ai quản lý ?



Hình 4: *Sơ đồ đối tượng quản lí là một tổ chức như một hệ thống*



Hình 5: *Mục đích của quản lý*
S1 - Trạng thái ban đầu; S2 - Trạng thái mong muốn

Đó là bộ máy, trong đó cần xác định rõ:

+ Tên

+ Chức năng nhiệm vụ

+ Cơ cấu tổ chức (bộ máy)

+ Biên chế lãnh đạo, chuyên viên, quy mô, năng lực quản lý.

- Quá trình quản lý như thế nào ?

Đó là một quá trình, gồm nhiều công đoạn có quan hệ chặt chẽ với nhau, phát triển theo sự vận hành của người quản lý nhằm đạt được mục tiêu xác định.

- Quản lý bằng cách nào ?

Bằng sự phối hợp giữa các yếu tố (Thiên thời, Địa lợi, Nhân hoà) đảm bảo tính hiệu quả của công tác quản lý:

Các yếu tố phối hợp có thể là:

+ Yếu tố kinh tế

+ Yếu tố hành chính

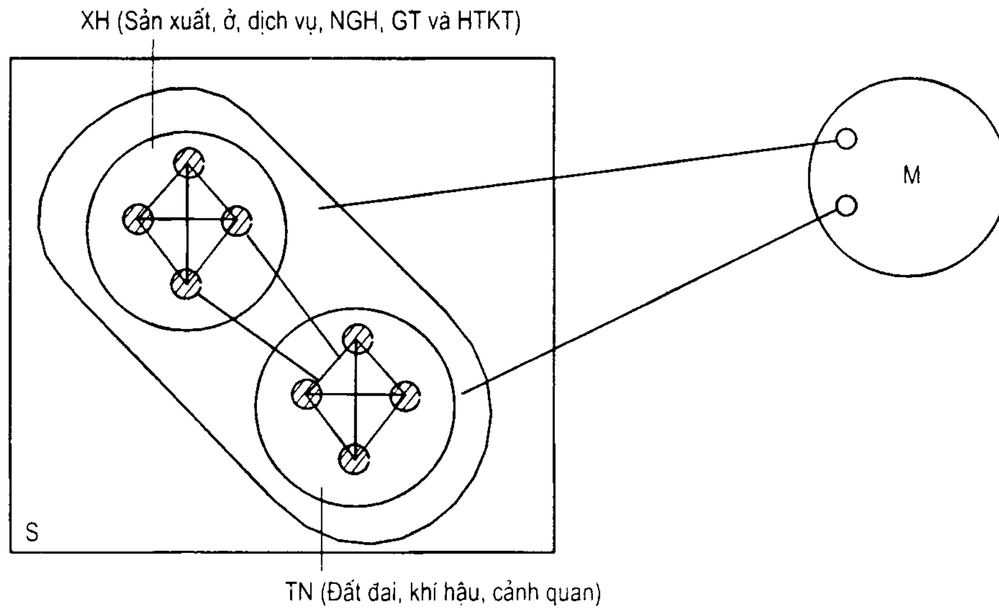
+ Yếu tố giáo dục, tuyên truyền, thuyết phục, v.v...

b. Định nghĩa quản lý đô thị

Từ phân tích trên, có thể rút ra định nghĩa quản lý đô thị như sau:

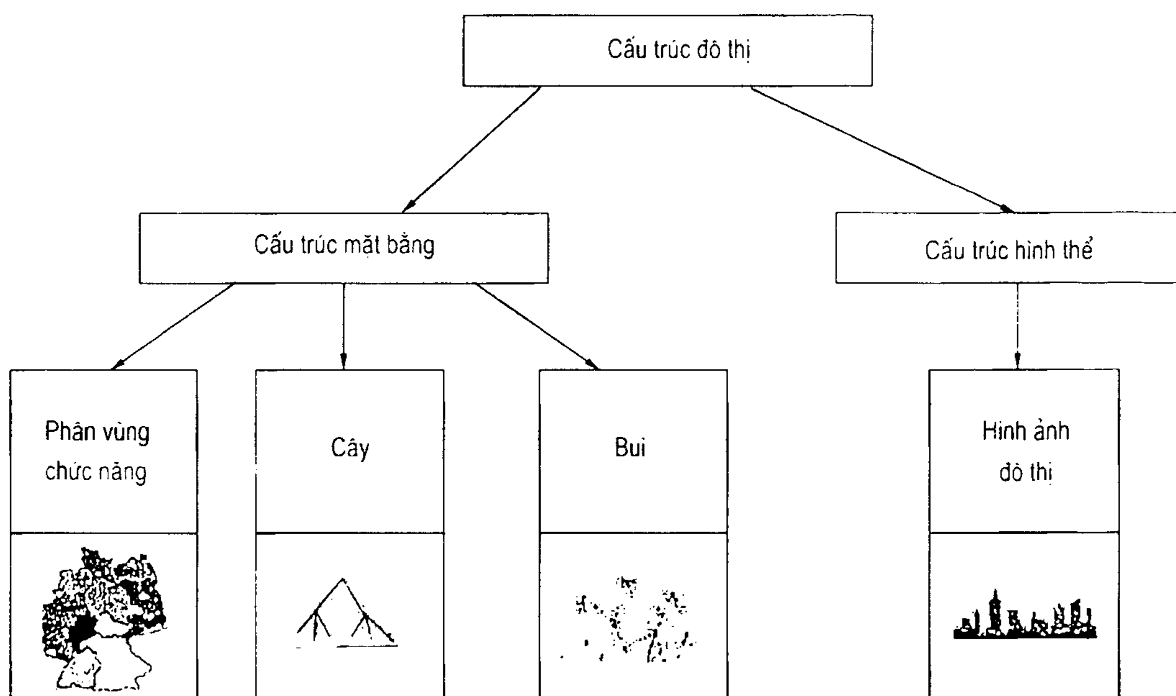
"Quản lý đô thị là một quá trình để đi đến mục tiêu, đảm bảo cho đô thị phát triển ổn định, trật tự và bền vững nhằm tạo dựng môi trường sống thuận lợi cho dân cư đô thị, phù hợp với lợi ích quốc gia, cộng đồng dân cư và cá nhân trên cơ sở kết hợp tổng hoà nhiều yếu tố".

Phân tích định nghĩa trên có thể xác định quản lý đô thị bao hàm 5 vấn đề sau:



Hình 6: *Đô thị là một hệ thống*

Cấu trúc đô thị đặc trưng gồm cấu trúc mặt bằng (planimetria) và cấu trúc hình thể (Morforlogia) (hình 7)



Hình 7: *Cấu trúc đô thị*

c. Đối tượng quản lý là đô thị

+ Theo quan điểm hệ thống thì đô thị là một hệ thống bao gồm 2 phần hệ thống: Tự nhiên và xã hội được gắn với môi trường thành một thể thống nhất (hình 6)

d. Mục tiêu quản lý đô thị

- Phát triển ổn định, trật tự và bền vững
- Tạo lập môi trường sống thuận lợi.
- Phù hợp lợi ích quốc gia, cộng đồng và dân cư.

e. Ai quản lý đô thị ?

- Quản lý hành chính Nhà nước

Quản lý hành chính nhà nước hay còn gọi là hành chính công gắn liền với các hoạt động của các cơ quan thực thi quyền hành pháp (Chính phủ - Trung ương và địa phương).

- Hành chính công gắn bó chặt chẽ với khuôn khổ thể chế Chính phủ và môi trường chính trị, kinh tế - xã hội của thể chế đó và việc hoạch định các chính sách tương ứng.

Hành chính công là quá trình ra quyết định quản lý Nhà nước và chỉ đạo thực hiện các quyết định đó.

- Hành chính tư:

Là hành chính tồn tại ở mọi tổ chức cũng giống như quản lý.

Hành chính công và hành chính tư có những điểm khác nhau (bảng 1).

Bảng 1. So sánh hành chính công và hành chính tư

Hành chính công	Hành chính tư
Lĩnh vực hành chính rộng của hành chính.	Lĩnh vực hành chính hẹp: hành chính nội bộ
Hoạt động dựa trên mục tiêu của công chúng và báo cáo mang tính pháp lý.	Không chịu trách nhiệm báo cáo mang tính pháp lý trước công chúng.
Thủ tục mang tính quyết định thường xuyên.	Quá trình quyết định hạn chế
Bị chỉ trích từ công chúng.	Không phải là mục tiêu chỉ trích, phê bình của công chúng
Bị cản trở về sự phối hợp tài chính.	Không bị cản trở về huy động tài chính.

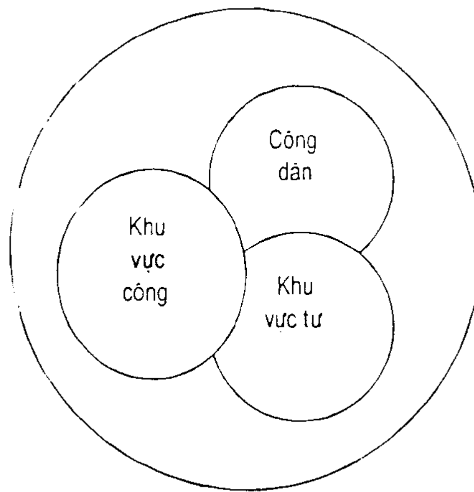
- Quản trị Nhà nước

Quản trị là một quá trình ra quyết định và thực hiện quyết định. Tác giả của quá trình trên gồm tác giả chính thức và tác giả không chính thức:

+ Thành phần Nhà nước; các cơ quan hành chính, chính trị nhà nước và cơ quan khác;

+ Thành phần tư nhân và các công ty hoặc doanh nghiệp.

+ Công dân (cá nhân hoặc nhóm) (hình 8).



Hình 8: Quản trị và yếu tố liên quan

Thanh tra và thẩm định

Thực hiện và Kiểm tra

Nghiên cứu chỉnh lý

Thông tin về hệ thống cấp phân vị cao

Thông tin Khu vực

Thông tin phương pháp luận

Vào

Hệ thống bị điều Khiển

Ra

Hình 9: Mô hình quản lý đô thị như một hệ thống điều khiển (40)

g. Quá trình quản lý ?

Theo quan điểm điều khiển học, quá trình quản lý gồm 2 hệ thống:

- Hệ thống điều khiển hoặc tổ chức quản lý gồm 4 khối:

+ Khối nghiên cứu, chỉnh lý;

+ Khối kiểm tra và thực hiện;

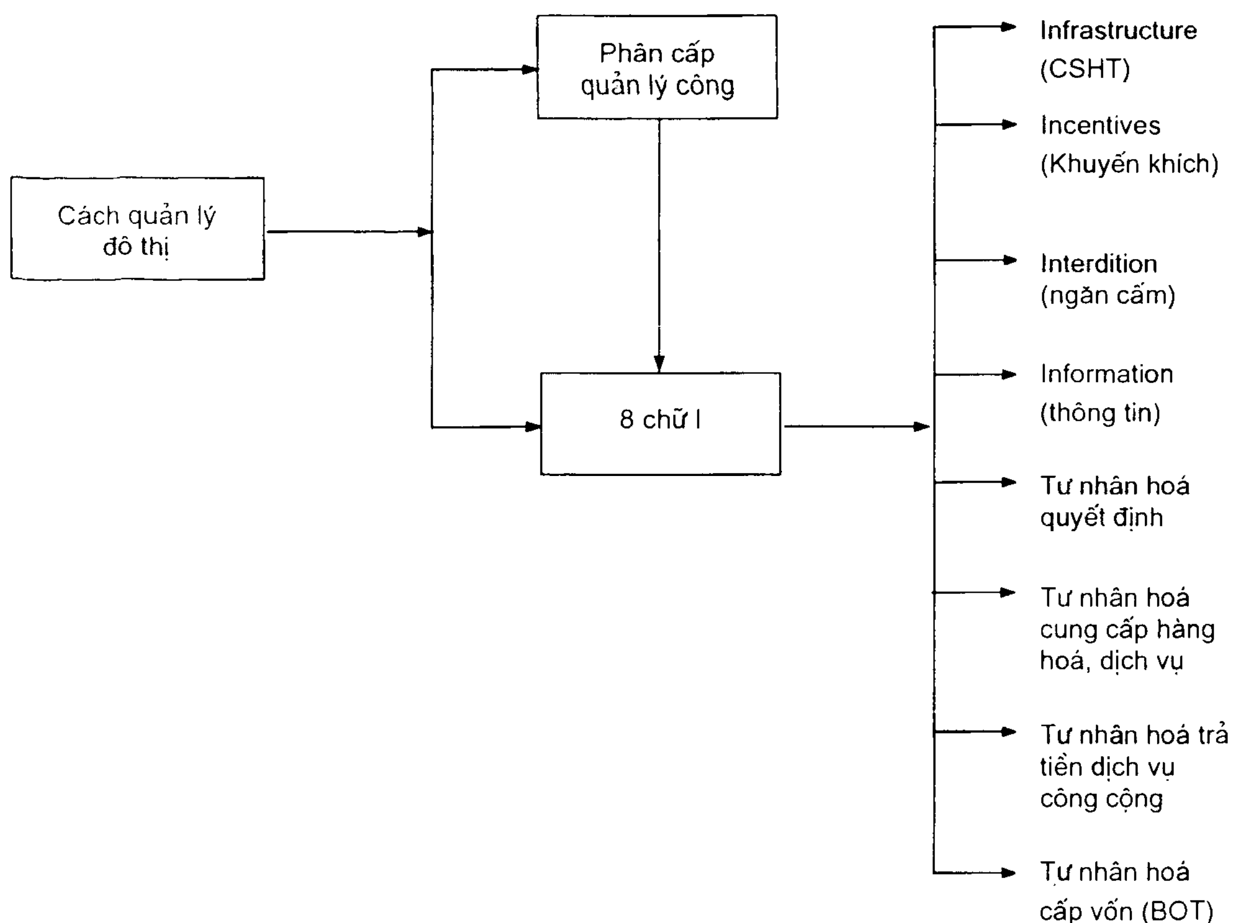
+ Khối thẩm tra và giám định;

+ Khối thông tin;

Hệ thống bị điều khiển hoặc là đối tượng quản lý (hình 9)

h. Quản lý đô thị bằng cách nào? (hình 10)

- Theo Giáo sư Rémy Prud' home - Đại học tổng hợp Paris, Quản lý đô thị bằng 8 chữ I: đó là: Cơ sở hạ tầng (Infrastructure), khuyến khích (Incentives), ngăn cấm (Interdition), thông tin (information), tư nhân hoá quyết định (individualization), tư nhân hoá cung cấp hàng hoá, dịch vụ (individualization), tư nhân hoá trả tiền dịch vụ công cộng và tư nhân hoá cấp vốn (BOT).



Hình 10: *Sơ đồ phương thức quản lý đô thị*

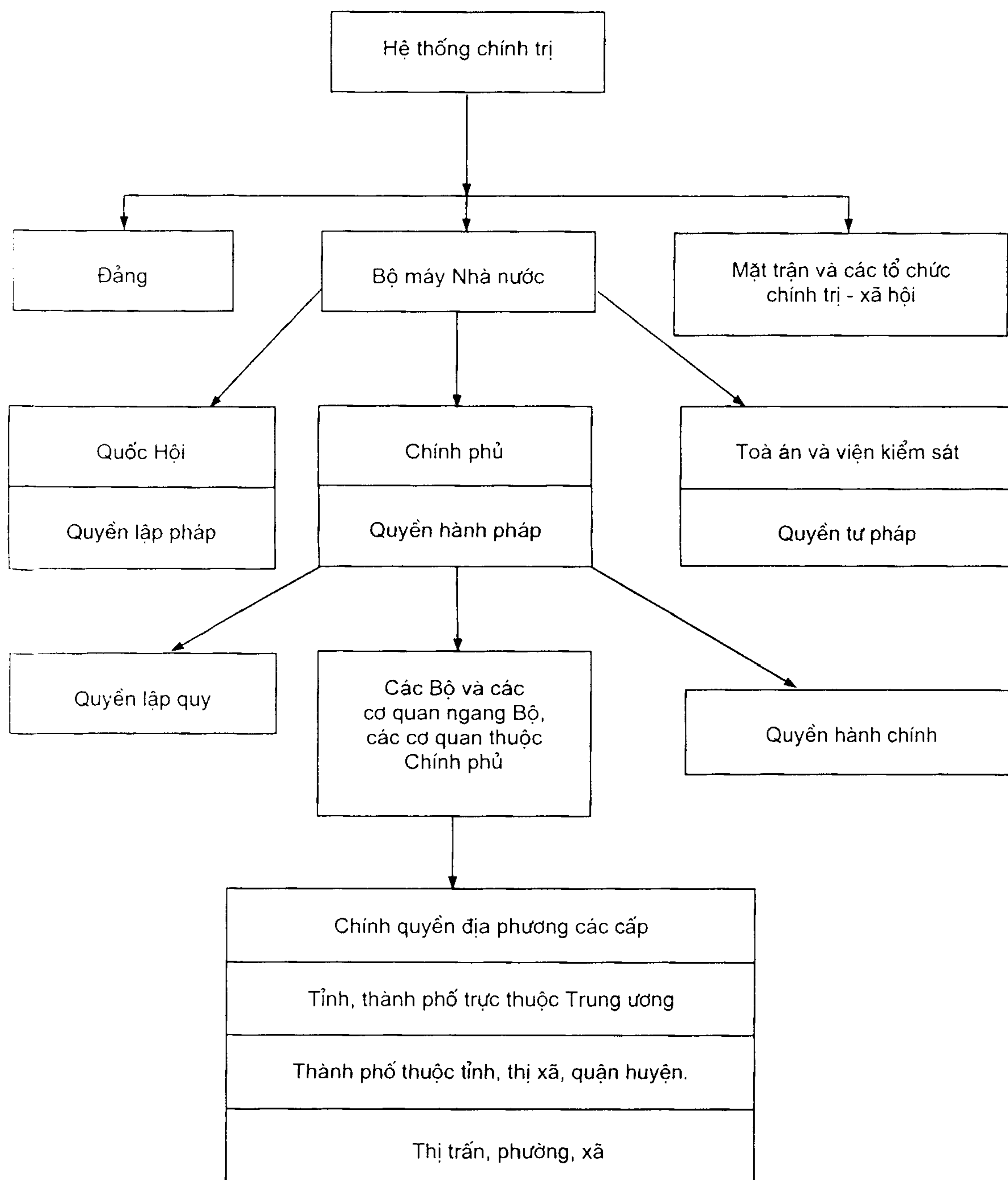
- Phối hợp hài hoà giữa các yếu tố
- Chính phủ Trung ương và Địa phương.
- Nhà nước, doanh nghiệp và tư nhân.
- Biện pháp kinh tế, hành chính và tuyên truyền giáo dục (hình 11).



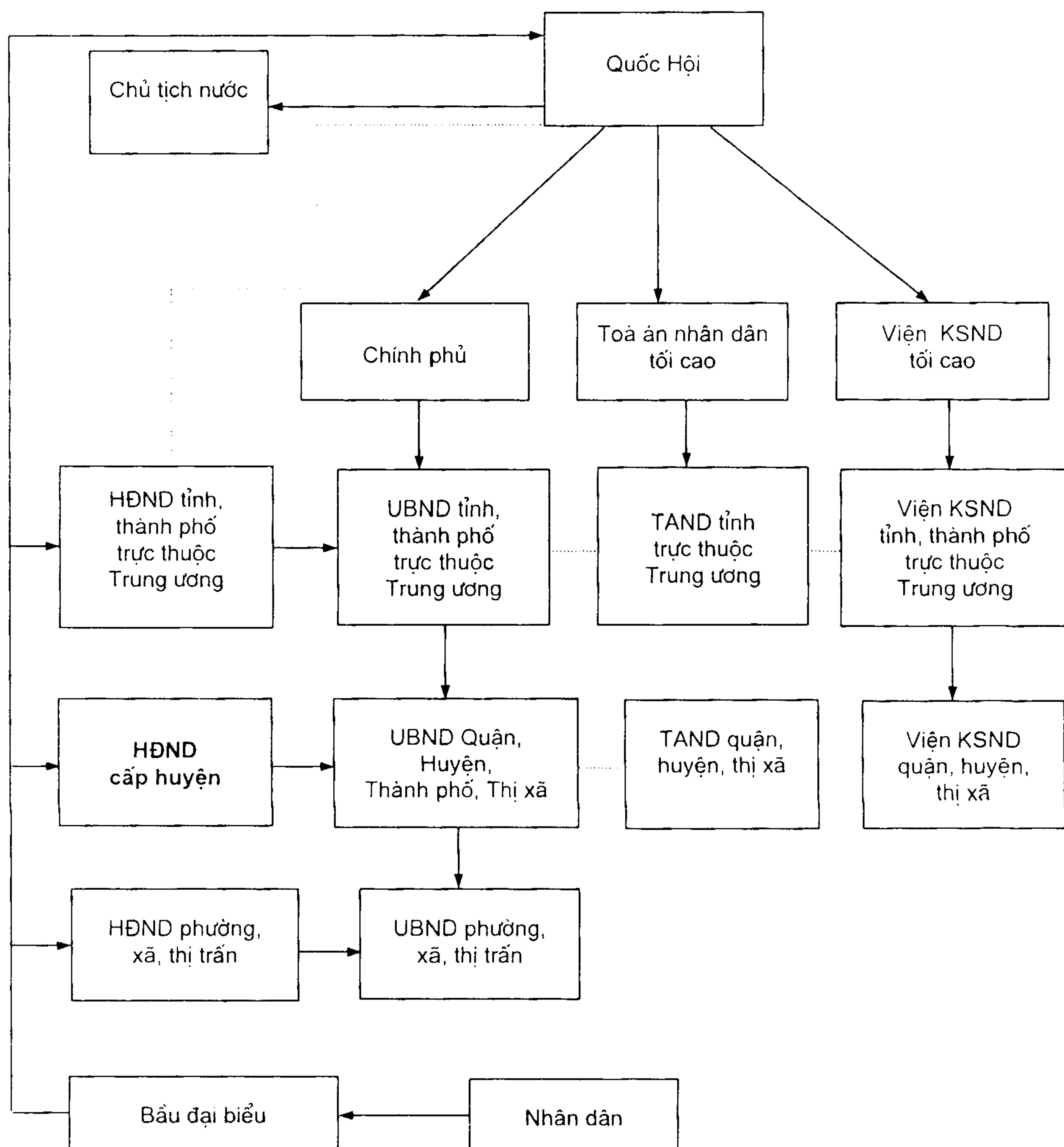
Hình 11: Mặt trận Tổ quốc đóng vai trò liên kết trong các dự án (7)

2.1.6. Nội dung nhiệm vụ và các lĩnh vực quản lý đô thị

a. Hệ thống chính trị (hình 12) và mô hình tổ chức bộ máy Nhà nước cộng hoà XHCN Việt Nam (hình 13) là cơ sở triển khai các hoạt động quản lý Nhà nước về đô thị ở nước ta.



Hình 12: *Sơ đồ tổ chức hệ thống chính trị của Việt Nam*



Hình 13: *Mô hình Tổ chức bộ máy nhà nước của Việt Nam*

b. Nội dung và nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đô thị:

1. Xây dựng các chiến lược, chính sách, định hướng quy hoạch, kế hoạch quản lý và phát triển đô thị.

2. Ban hành các văn bản về quản lý và phát triển đô thị.

3. Chỉ đạo triển khai đầu tư xây dựng và đảm bảo cho thị trường bất động sản hoạt động hữu hiệu.

4. Xây dựng và cung cấp kết cấu hạ tầng công cộng thiết yếu phục vụ nhu cầu tăng trưởng kinh tế, đời sống xã hội và cân bằng sinh thái.

5. Bảo vệ môi trường, an ninh, trật tự xã hội và đô thị.

6. Phát triển văn hoá, kiến trúc kết hợp với bảo vệ di sản văn hoá, lịch sử và cảnh quan đô thị.

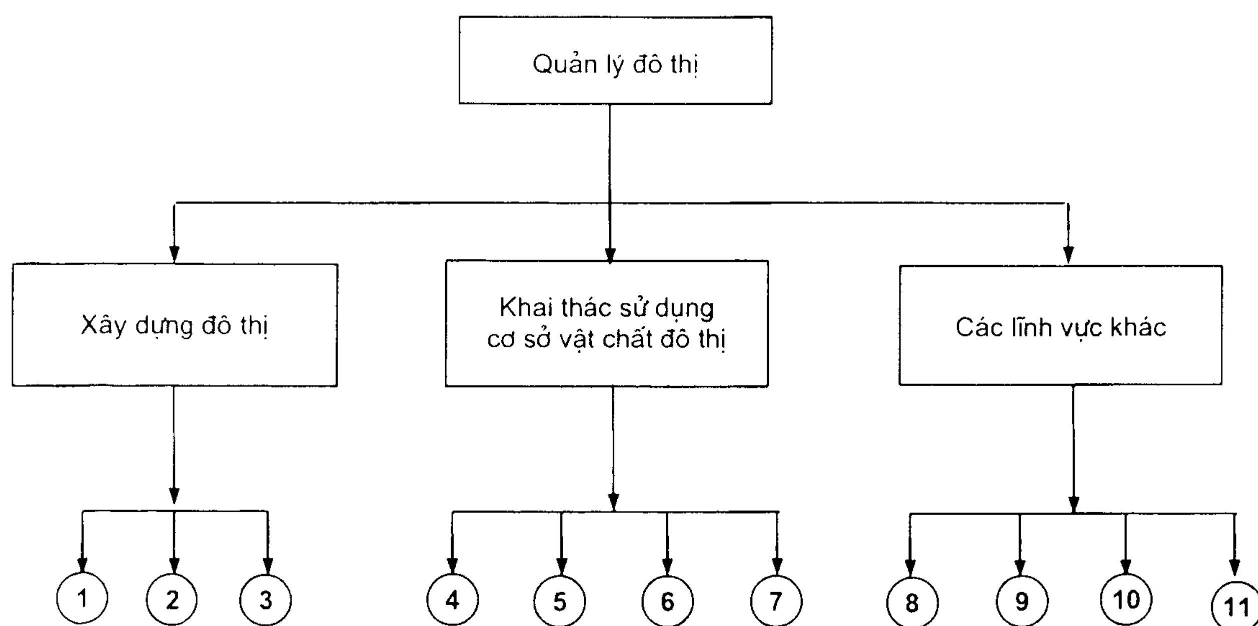
7. Kiểm tra, thanh tra, xử lý các vi phạm trật tự đô thị.

8. Giải quyết tranh chấp dân sự, các khiếu tố, khiếu kiện của công dân.

9. Ngăn chặn bóc lột, tệ nạn xã hội và xoá đói giảm nghèo.

10. Tổ chức bộ máy quản lý hành chính đô thị hữu hiệu.

c. Các lĩnh vực quản lý đô thị (hình 14)



***Hình 14:** Các lĩnh vực quản lý đô thị*

Ghi chú:

1- Quản lý quy hoạch xây dựng

2- Quản lý kiến trúc

3- Quản lý đầu tư xây dựng

4- Quản lý di sản; cảnh quan đô thị

5- Quản lý quản lý kết cấu hạ tầng

6- Quản lý khoa học công nghệ và môi trường đô thị

7- Quản lý đất đai, thị trường bất động sản: nhà, đất

8- Quản lý kinh tế và tài chính đô thị

9- Quản lý văn hoá, giáo dục, y tế

10- Quản lý hành chính đô thị

11- Quản lý dân số, xã hội và phát triển nguồn nhân lực

2.2. NỘI DUNG VÀ CÁC NGUYÊN TẮC THỰC HIỆN QHXD ĐÔ THỊ

2.2.1. Nội dung thực hiện QHXD đô thị

Căn cứ vào hệ thống các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị, nội dung chủ yếu của công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị bao gồm nhiều bước với các nội dung có quan hệ chặt chẽ với nhau:

a. Cung cấp các thông tin về QHXD đô thị

Công tác này bao gồm:

- Công bố công khai quy hoạch xây dựng đô thị được duyệt;

- Tiếp xúc với dân; cung cấp thông tin và trả lời những câu hỏi của các tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc tìm hiểu đồ án QHXD đô thị.

- Tư vấn cộng đồng và cấp chứng chỉ quy hoạch theo yêu cầu của các tổ chức, cá nhân.

- Căn cứ vào hồ sơ quy hoạch chi tiết các chỉ giới quy hoạch: Đường đỏ và chỉ giới xây dựng, tổ chức đưa toạ độ và cắm các mốc giới ra ngoài thực địa.

- Tổ chức các hội nghị, hội thảo và các diễn đàn về đô thị.

b. Tổ chức xây dựng và kiểm soát phát triển đô thị theo quy hoạch và pháp luật

- Chuẩn bị đầu tư cải tạo và xây dựng đô thị :

+ Căn cứ vào đồ án QHXD đô thị được duyệt, chính quyền các đô thị tổ chức lập các chương trình tổng thể và kế hoạch hành động cải tạo xây dựng đô thị làm cơ sở quyết định các chủ trương đầu tư.

+ Xây dựng và ban hành quy chế, các chính sách quản lý và phát triển đô thị.

+ Vận động đầu tư, huy động các nguồn lực xây dựng đô thị.

+ Chuẩn bị mặt bằng xây dựng và tổ chức tốt công tác tái định cư, trước hết đối với các dự án đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng công cộng của đô thị.

+ Lựa chọn các chủ đầu tư có năng lực thực hiện các dự án cải tạo xây dựng đô thị.

- Kiểm soát phát triển đô thị theo quy hoạch và pháp luật:

+ Giải quyết các thủ tục có liên quan đến việc triển khai các dự án đầu tư xây dựng: Quyết định chủ trương đầu tư; giới thiệu địa điểm; giao đất, cho thuê đất; duyệt các dự án; xét duyệt thiết kế xây dựng; cấp giấy phép xây dựng; tổ chức đấu thầu, thi công và kiểm định chất lượng công trình trước khi đưa vào khai thác, sử dụng.

+ Theo dõi, đôn đốc và kiểm tra việc thực hiện các dự án đầu tư xây dựng các công trình sử dụng vào mục đích công cộng.

+ Tạo điều kiện, giải quyết tháo gỡ những khó khăn và ách tắc của các chủ đầu tư thực hiện các dự án sản xuất kinh doanh.

+ Cấp giấy phép xây dựng và hướng dẫn việc xây dựng nhà ở riêng lẻ của các hộ gia đình và cá nhân.

+ Xử lý các vi phạm trật tự xây dựng đô thị.

c. Quản lý quá trình khai thác và sử dụng cơ sở vật chất và đảm bảo môi trường sống đô thị

- Xác lập các quyền sở hữu và quyền sử dụng các bất động sản.

- Kiểm soát và tạo điều kiện cho các giao dịch dân sự trong việc chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, thừa kế, biếu tặng vv.. nhà đất.

- Xử lý các tranh chấp và xử lý các vi phạm về trật tự xây dựng đô thị.

- Giải quyết các khiếu kiện, các khiếu tố có liên quan.

- Theo dõi các biến động về quy hoạch và có giải pháp điều chỉnh quy hoạch cho phù hợp.

- Quản lý tài chính, tăng nguồn thu cho đô thị bằng các khoản thuế, lệ phí, xử phạt hành chính....

2.2.2. Các nguyên tắc thực hiện QHXD đô thị

Việc triển khai các nội dung thực hiện QHXD đô thị phải dựa trên các nguyên tắc sau:

a. Việc cải tạo và xây dựng các công trình trong đô thị đều phải căn cứ vào các đồ án QHXD đô thị được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt như quy hoạch chung, QHXD hệ thống các công trình chuyên ngành, quy hoạch chi tiết và thiết kế (xây dựng) đô thị.

Mỗi một loại đồ án QHXD đều có đối tượng nghiên cứu và phạm vi điều chỉnh riêng, nhưng khi sử dụng cần có sự khớp nối để bảo đảm tính hệ thống và tính thống nhất giữa các đồ án QHXD đô thị.

b. Cải tạo và xây dựng đô thị phải tuân thủ pháp luật của Nhà nước

- Pháp luật Nhà nước bao gồm Hiến pháp, Bộ luật, Luật và hệ thống các văn bản quy phạm, pháp luật, kể cả hệ thống các quy chuẩn, tiêu chuẩn, định mức vv... được các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành. Việc cải tạo và xây dựng đô thị phải tuân thủ và tôn trọng pháp luật một cách tuyệt đối. Trong thực hiện QHXD đô thị, quyền lực của pháp luật là tối cao. Việc chấp hành pháp luật phải bình đẳng đối với mọi tổ chức, cá nhân. Khi xử lý tranh chấp, vi phạm đều phải căn cứ vào quy định của pháp luật để giải quyết.

- Đối với các cơ chế và chính sách, các tổ chức cá nhân khi thực hiện việc cải tạo và xây dựng đô thị có thể vận dụng cho phù hợp với quy định của pháp luật và điều kiện thực tế của mỗi trường hợp.

c. Cải tạo và xây dựng đô thị phải được thực hiện bằng nhiều nguồn vốn và nguồn lực

Trong nền kinh tế thị trường nhiều thành phần có sự quản lý của Nhà nước, việc cải tạo và xây dựng đô thị nếu như trước đây chủ yếu được thực hiện bằng ngân sách Nhà nước thì nay ngoài ngân sách Nhà nước còn có nhiều nguồn vốn khác như: Vốn tín dụng, trái phiếu, vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, vốn viện trợ, vốn vay ODA và các nguồn vốn tư nhân...

Các nguồn vốn ngoài ngân sách ngày càng chiếm tỷ trọng lớn và giữ vai trò quyết định trong cải tạo và xây dựng đô thị.

Các nguồn lực để phục vụ xây dựng và cải tạo đô thị bao gồm nguồn lực xã hội (con người, phương tiện, tài sản vv...) và nguồn lực tự nhiên (đất đai, nguồn nước, khí hậu, tài nguyên, khoáng sản). Việc khai thác các nguồn lực vào mục tiêu phát triển đô thị phải được thực hiện thông qua các chương trình, đề án và dự án phát triển đô thị nhằm sử dụng chúng một cách hợp lý và hiệu quả nhất.

d. Công tác chuẩn bị mặt bằng và tái định cư phải đi trước một bước

Quá trình cải tạo và xây dựng đô thị đòi hỏi phải bố trí lại dân cư, sắp đặt lại các công trình theo QHXD đô thị được duyệt. Do đó, việc đền bù giải toả để chuẩn bị mặt bằng xây dựng kết hợp với công tác tái định cư luôn phải đi trước một bước.

Đây là một công việc rất khó khăn phức tạp, có tầm quan trọng và ý nghĩa về nhiều mặt. Khi thực hiện nguyên tắc này phải có nhiều biện pháp nhưng dù áp dụng biện pháp nào thì trước hết cũng phải tôn trọng lợi ích của nhân dân và được nhân dân đồng tình ủng hộ.

e. Xây dựng và cải tạo đô thị phải thực hiện bằng các dự án

Căn cứ vào chương trình tổng thể và kế hoạch đầu tư xây dựng đô thị, việc hình thành các dự án đầu tư để cải tạo xây dựng đô thị là phương thức phát triển đô thị phù hợp với nền kinh tế thị trường. Dự án là phương tiện để thu hút đầu tư và nguồn lực thực hiện QHXD đô thị. Do đó việc cải tạo và xây dựng đô thị cần dựa vào nhiều loại dự án, như các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng công cộng cấp đô thị chủ yếu dựa vào ngân sách Nhà nước hoặc các dự án BOT; dự án cải tạo và xây dựng các khu công nghiệp, du lịch và dân cư chủ yếu dựa vào các dự án phát triển đất (dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng xây dựng tập trung). Đối với việc xây dựng các công trình riêng lẻ, căn cứ vào quy hoạch chi tiết điều chỉnh đất, Nhà nước phối hợp với cộng đồng và dân cư cùng thực hiện, trong đó Nhà nước đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu và cấp phép xây dựng, còn lại các cơ sở hạng nhỏ cấp khu phố và nhà ở sẽ do cộng đồng, dân cư thực hiện.

g. Việc cải tạo và xây dựng đô thị phải do Nhà nước chủ trì, cộng đồng, dân cư phối hợp tham gia và thực hiện

Các chính quyền đô thị thực hiện trách nhiệm quản lý Nhà nước, đảm bảo cho cộng đồng và dân cư có thể tham dự trong tất cả các khâu: Lập, xét duyệt QHXD đô

thị, thực hiện QHXD đô thị và thanh tra, kiểm tra việc thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị.

Cộng đồng và dân cư có sức mạnh rất lớn, nhưng họ chỉ là những lực thành phần rời rạc, nếu thiếu sự chủ trì của Nhà nước, thì không thể phát huy được sức mạnh tổng hợp trong công tác phát triển và kiểm soát phát triển đô thị.

2.3. TỔNG QUAN CÔNG TÁC THỰC HIỆN QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

2.3.1. Các hệ thống kinh tế và sự khác nhau giữa hai cơ chế của hai nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung và thị trường hệ thống kinh tế

a. Các hệ thống kinh tế

Hiện nay, các hệ thống kinh tế thường được phân thành 4 loại: Truyền thống, điều tiết tập trung, thị trường và hỗn hợp (22)

- Nền kinh tế truyền thống, tiến hành như ông cha đã làm, về cơ bản, giải quyết vấn đề theo truyền thống truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác. Mặt tích cực của hệ thống này là tính bền vững, tính ổn định đã quy định. Mặt tiêu cực của nó là bác bỏ mọi cái mới vì thế không có hiệu quả. Nền kinh tế truyền thống có đặc trưng là: tiềm năng sản xuất yếu, kết cấu hạ tầng không phát triển, nghèo đói.

- Nền kinh tế được điều tiết từ trung tâm, giải quyết 3 nhiệm vụ theo ước định của cơ quan Nhà nước, những cơ quan này điều chỉnh mọi quá trình kinh tế chủ yếu. Mặt tích cực trong hệ thống này là nó cho phép giải quyết hàng loạt các vấn đề xã hội. Mặt tiêu cực là nó không tạo nên kích thích kinh tế vĩ mô, không cảm thấy nhu cầu của người tiêu dùng.

- Nền kinh tế thị trường, trả lời 3 vấn đề kinh tế chủ yếu theo yêu cầu của thị trường. Mặt tích cực trong hệ thống này là nó làm nẩy sinh sự kích thích mạnh mẽ ở tầm vĩ mô. Mặt tiêu cực là nó không cho phép giải quyết hàng loạt vấn đề xã hội, rất xa lạ với tư tưởng nhân đạo.

- Nền kinh tế hỗn hợp, kết hợp một cách hữu cơ những ưu thế của thị trường và sự điều tiết tập trung, và ngay cả những ưu thế của nền kinh tế tộc trưởng (Ví dụ, tính đúng đắn của truyền thống dân tộc tốt nhất của Nhật Bản và Trung Quốc); như vậy, ở mức độ nhất định xoá bỏ được những khiếm khuyết của mỗi cái đó và làm giảm hậu quả tiêu cực của chúng. Ví dụ điển hình về nền kinh tế hỗn hợp là hệ thống kinh tế Thuỵ Điển, Nhật Bản, Trung Quốc, các "con rồng châu Á" khác. Nhật Bản và Trung Quốc giữ gìn truyền thống dân tộc của mình và mượn những điều bổ ích của các nước khác.

Bất kỳ cái chung nào đều tồn tại trong cái cụ thể, cái đặc thù. Cho nên trong mỗi hệ thống đều áp dụng mô hình tổ chức đời sống kinh tế của quốc gia mang dấu hiệu đặc thù. Có thể phân thành:

+ Mô hình của Mỹ được xây dựng trên chế độ khuyến khích kinh doanh và làm giầu. Nhiều người cho rằng, nước Mỹ là quê hương của kinh tế tự do, kinh tế thị trường của họ là mô hình kinh tế tự do hoàn toàn. Thực ra, nó cũng có đặc trưng của nó: Xí nghiệp lớn độc quyền chiếm địa vị thống trị trong đời sống kinh tế, kinh tế pháp chế, hành vi kinh tế của Nhà nước có ảnh hưởng tích cực và sự điều tiết kinh tế vĩ mô.

+ Mô hình kinh tế thị trường của các nước và khu vực châu Á: ở khu vực châu Á ngoài Hồng Kông ra, do nguyên nhân về truyền thống văn hoá, mô hình kinh tế thị trường có nhiều chỗ giống nhau. Chẳng hạn, ở Nhật Bản có mô hình kinh tế thị trường kiểu Nhà nước chủ đạo, Hàn Quốc có mô hình kinh tế thị trường theo chế độ quản lý của nhà nước, Đài Loan có mô hình kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước, Hồng Kông có mô hình kinh tế thị trường Nhà nước không can thiệp, Singapore có mô hình kinh tế thị trường có sự điều tiết vĩ mô của Nhà nước.

+ Mô hình kinh tế thị trường của các nước phương Tây ở châu Âu: rất đa dạng. Đức có mô hình kinh tế thị trường xã hội là con đường thứ ba giữa nền kinh tế tự do tư bản chủ nghĩa và kinh tế XHCN truyền thống; ở Anh lúc đầu là kinh tế thị trường tự do, sau chiến tranh thế giới lần thứ hai là kinh tế hỗn hợp; Pháp có mô hình kinh tế hỗn hợp; Thuỵ Điển có mô hình kinh tế thị trường của CNXH dân chủ.

+ Mô hình kinh tế của một số nước theo định hướng XHCN: Mô hình này đang hình thành. Trung Quốc có mô hình kinh tế thị trường XHCN kết hợp tối ưu các phương pháp quản lý kinh tế XHCN và phương pháp thị trường. Việt Nam có mô hình kinh tế thị trường theo định hướng XHCN thống nhất và các hình thức quản lý XHCN và thị trường theo khuynh hướng chủ nghĩa yêu nước

b. Sự khác nhau cơ bản giữa hai cơ chế kế hoạch hoá tập trung và cơ chế thị trường

- Về thể chế (xem hình 15)

- Về tính chất hoạt động của các doanh nghiệp (xem hình 16)

+ Cơ chế 1:

• Công ty đều thuộc Nhà nước, cung cấp mọi hàng hoá và dịch vụ cho dân cư.

• Số lượng và chất lượng hàng hoá do kế hoạch quyết định.

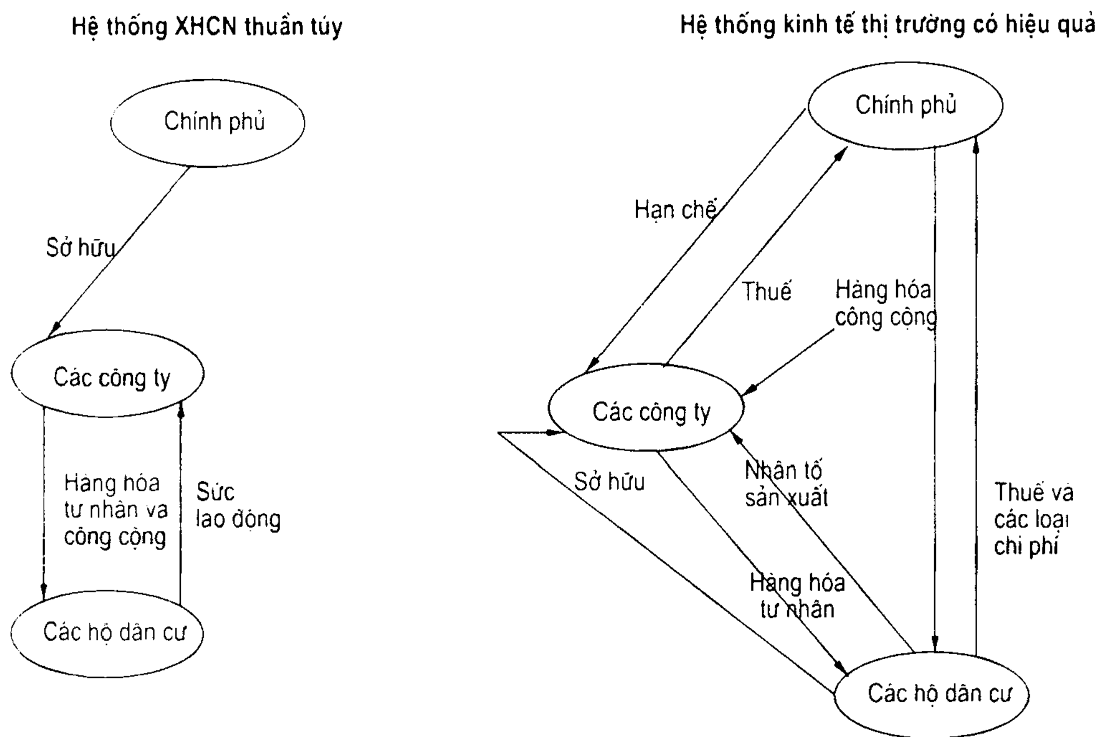
+ Cơ chế 2:

• Công ty do tư nhân làm chủ, cung cấp hàng hoá, dịch vụ cho dân cư.

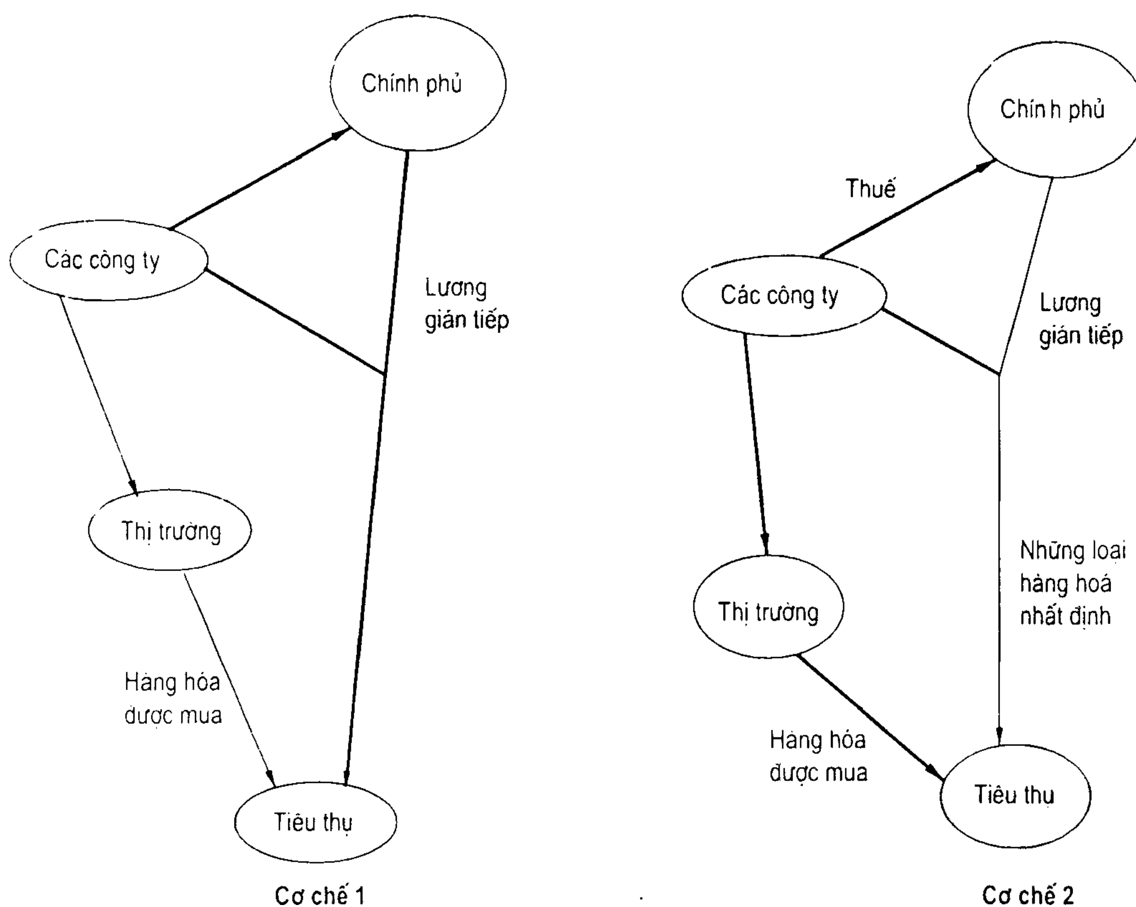
• Dân cư cung cấp sức lao động, vốn và nhận thầu khoán (nhân tố sản xuất).

• Hàng hoá, nhân tố sản xuất được trao đổi trên các thị trường (hàng hoá, lao động và vốn) để lấy tiền.

• Số lượng, chất lượng hàng hoá do thị trường quyết định.

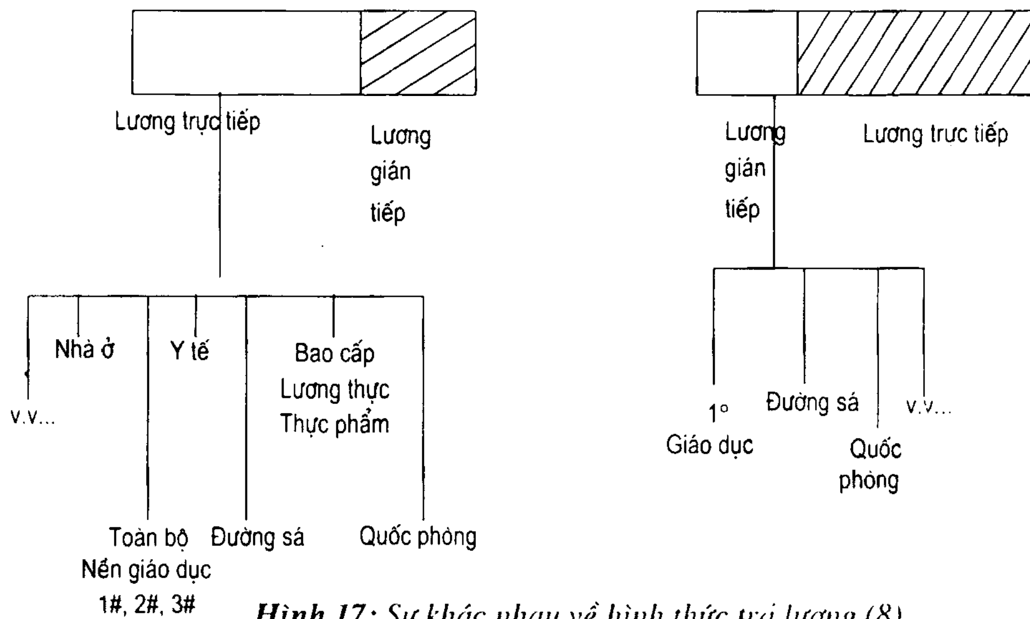


Hình 15: Sự khác nhau về thể chế (8)



Hình 16: Sự khác nhau tính chất hoạt động của doanh nghiệp

- Về hình thức trả lương: Lương trực tiếp và lương gián tiếp (hình 17)



Hình 17: Sự khác nhau về hình thức trả lương (8)

+ Lương trực tiếp là lương được trả trực tiếp cho người lao động.

+ Lương gián tiếp là lương trả cho người lao động thông qua việc cung cấp các hàng hoá (nhà cửa, lương thực, thực phẩm), dịch vụ (y tế, giáo dục, văn hoá, GTVT) không thu tiền, theo chế độ bao cấp.

+ Cơ chế 1: Lương trực tiếp < lương gián tiếp

+ Cơ chế 2: Lương trực tiếp > lương gián tiếp

- Về phương thức phân phối lưu thông: Hàng hoá, lao động và vốn

+ Cơ chế 1: Do Chính phủ quyết định

+ Cơ chế 2: Do thị trường quyết định

2.3.2. Các thể chế thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị của một số nước theo nền kinh tế thị trường

a. Các thể chế và cơ chế thực hiện quy hoạch của Mỹ

- Thể chế hành chính - chính trị.

+ Nước Mỹ là Nhà nước liên bang được chia thành 13 Bang.

• Quyền lập pháp được phân cấp cho các Bang trong đó quy hoạch của các Bang là một loại luật trao quyền chuyên ngành do một cơ quan của một địa phương đảm nhiệm.

• Chính quyền liên Bang chỉ đạo các Bang thông qua công tác tổ chức, đường lối chính sách phát triển đô thị, cung cấp vốn quy hoạch, trao quyền đảm bảo sự thống nhất về quyền lực hành chính, những phương thức đảm bảo chúng cho mỗi Bang thì khác nhau.

+ Cơ quan lập pháp.

• Quyết định thành lập Uỷ ban quy hoạch (UBQH)

• Cấp vốn quy hoạch cho UBQH;

• Trợ giúp các hoạt động của UBQH

+ Uỷ ban quy hoạch

• Là cơ quan pháp định của hầu hết các thành phố.

• Uỷ viên của UBQH gồm: Các nhà lãnh đạo nhà đất, ngân hàng, thương nghiệp, đại diện luật sư, kiến trúc sư, bác sỹ, công nhân, cộng đồng có vai trò quyết định về quy hoạch.

• Ở các thành phố lớn, ngoài UBQH còn có các Ban khác.

+ Cơ quan quy hoạch:

• Giúp UBQH về mặt kỹ thuật khi phê chuẩn môt số chính sách, cơ chế lập pháp về quy hoạch.

• Lập các quy hoạch tổng hợp, xây dựng các quy định phân vùng chức năng và các điều khoản chia lô.

• Chịu trách nhiệm quản lý xây dựng và quản lý khai thác các công trình tiện ích công cộng theo quy hoạch ở một số thành phố đảm nhiệm các chức năng quản lý kinh tế và bảo vệ môi trường.

+ Cơ quan quản lý phân khu:

• Được thành lập ở một số thành phố lớn.

• Được uỷ quyền sửa đổi điều lệ phân khu

• Uỷ ban chống án

• Được thành lập đối với những địa phương phức tạp.

• Thẩm định các Quyết định của UBQH và cơ quan quản lý phân khu để đề xuất chống án.

- Hệ thống quy hoạch.

+ Quy hoạch phát triển tổng hợp (QHTH).

• Được lập ở các cấp chính quyền và chỉ được quyết định việc sử dụng đất đai thuộc thẩm quyền quản lý của mình.

• Uỷ ban quy hoạch và cơ quản lý quy hoạch Bang lập và xét duyệt QHTH dài hạn của Bang (Phyeical development), nhằm gắn kết các dự án, kế hoạch không chỉ thực hiện được trong thời gian ngắn.

• Điều lệ phân vùng là nội dung chủ yếu của QHTH.

+ Quy hoạch chi tiết và quản lý triển khai các khu vực phát triển mới.

• Quy hoạch chi tiết mở mang khu phát triển gồm nhiều nội dung, trong đó có 38 nội dung phải được Bang xét duyệt.

• Phân khu chức năng vùng phát triển là biện pháp chủ yếu để mở mang đất đai. Sau khi pháp quy phân khu được phê chuẩn, mọi hoạt động xây dựng đều phải tuân thủ.

• Việc điều chỉnh phân khu chức năng phải tuân thủ một quy trình nghiêm ngặt.

• Các chủ sở hữu đất đai có quyền khiếu kiện về mọi quyết định điều chỉnh phân khu do UBQH hoặc Uỷ ban phân khu quyết định.

+ Quy hoạch phân lô và giao đất.

• Là quá trính pháp luật phân chia các khoảnh đất đất lớn thành các lô đất xây dựng nhỏ để đáp ứng các nhu cầu chuyển nhượng.

• Trong khi bán đất hoặc xây dựng công trình trên lô đất, chủ sở hữu phải: xin cấp giấy chững nhận quyền sở hữu, quyền thông hành địa chính; phải xây dựng cơ sở hạ tầng của lô đất; và đóng góp xây dựng các công trình phục vụ công cộng toàn khu và kiểm soát phát triển.

+ Thẩm tra quy hoạch địa điểm (Site plan review).

• Áp dụng cho tất cả các dự án.

• Xem xét việc phát triển có phù hợp với điều lệ phân khu hay không.

+ Thẩm tra mỹ quan xây dựng:

• Thẩm tra quản lý đất đai (Land mark controls).

• Thẩm tra thiết kế (Design review).

b. Các thể chế và cơ chế thực hiện quy hoạch của nước Anh

- Thể chế hành chính - chính trị.

+ Các đạo Luật chủ yếu từ năm 1909 đến nay gồm hơn 40 Luật quy hoạch, trong đó Luật quy hoạch đô thị năm 1947 và năm 1968 có ảnh hưởng lớn nhất đến thể chế quy hoạch của nước Anh.

+ Ngoài ra còn có Luật quy hoạch năm 1971 và năm 1990.

+ Bộ máy quản lý: Chính phủ Anh thực hiện 3 cấp quản lý:

• Chính quyền Trung ương (Central Government).

• Chính quyền tỉnh (Country Coumsil).

• Chính quyền huyện (Distric Govemment).

+ Phân chia lãnh thổ:

• Bảy vùng đô thị lớn.

• 47 vùng phi đô thị lớn.

+ Cơ quan quản lý quy hoạch: Bộ Giao thông và môi trường là cơ quan quản lý quy hoạch TW và UBQH là cơ quan quản lý quy hoạch của địa phương.

- Hệ thống quy hoạch gồm:

+ Quy hoạch cơ cấu: Do chính quyền lập trình chính quyền TW xem xét phê chuẩn.

+ QHCT do chính quyền huyện lập phải phù hợp với QHCC được duyệt.

+ Nhiệm vụ của các đô án quy hoạch.

• Quy hoạch cơ cấu: Cung cấp khung chiến lược phát triển trong thời gian 15 năm hoặc dài hơn nhằm tạo cơ sở cho việc lập QHCT; và giải quyết sự cân đối giữa phát triển với bảo vệ.

• QHCT có sự tham gia cộng đồng phải phù hợp với quy hoạch cơ cấu có nhiệm vụ: đề ra chính cho việc phát triển tại khu vực trong thời gian 10 năm; tạo cơ sở cho quá trình kiểm soát phát triển.

- Thể chế kiểm soát phát triển.

+ Cơ sở kiểm soát phát triển.

• Quy hoạch chi tiết.

• Hệ thống các quy tắc: Quy tắc phân vùng chức năng, quy tắc mở mang giao thông, quy tắc mở mang đặt biệt.

+ Nội dung kiểm soát phát triển

• Xin giấy phép quy hoạch: Chủ đầu tư làm đơn xin phép đầu tư xây dựng theo quy hoạch chi tiết trình UBQH quyết định.

• Cho phép quy hoạch.

Thời gian xét: 8 tuần.

Kết quả xét: Cho phép, cho phép có điều kiện và phủ quyết.

Các loại phép quy hoạch gồm: Cho phép quy hoạch chung (5 năm), sau 3 năm phải xin phép lại và cho phép QHCT (thời hạn là 2 năm).

• Khiếu nại về quy hoạch.

- Khi bị phạm quyền, người xin phép quy hoạch được khiếu nại dưới ba hình thức:

• Làm đơn.

• Tường trình không chính thức.

• Thuyết trình trước công chúng.

- Giám sát viên Bộ Giao thông và môi trường nghe xem xét, xử lý.

+ Hoạt động mở mang và cam kết quy hoạch.

• Dự án của chính quyền TW thì không phải xin phép quy hoạch.

• Dự án của doanh nghiệp thì phải xin phép quy hoạch mới được cung cấp dịch vụ và hạ tầng theo cam kết của cơ quan địa phương.

+ Xử lý các vi phạm.

• Các dự án thực hiện trái phép quy hoạch thì bị xử lý như phạt tiền; phải sửa đổi hành vi trái phép trong thời gian quy định.

• Người bị xử lý có quyền khiếu kiện lên Bộ Giao thông môi trường và cơ quan quy hoạch phải bồi thường toàn bộ tổn thất nếu bị xử lý sai.

c. Các thể chế và cơ chế thực hiện quy hoạch của nước Pháp

- Thể chế hành chính - chính trị.

+ Nước Pháp được chia thành.

• Vùng liên tỉnh (Department) do chính quyền TW quản lý theo cơ chế toàn quyền. cử đại diện chính phủ về vùng.

• Tỉnh (Province).

• Cơ sở (Command)

+ Bộ máy quản lý thực hiện quy hoạch.

• Chính quyền TW (chỉ đạo).

• Chính quyền vùng và tỉnh (giám sát).

• Chính quyền cơ sở: Tập trung nhiều quyền lực nhất trong việc thực thi quy hoạch.

+ Cơ sở pháp luật.

• Hiến pháp.

• Bộ luật quy hoạch đô thị (code d'urbanisme).

• Các luật nhà ở, môi trường và xây dựng.

• Các Bộ luật dân sự (Code civil) và hình sự (code penal) v.v

- Hệ thống quy hoạch đô thị.

• Sơ đồ quy hoạch chung (SD) → (phân vùng chức năng).

• Quy hoạch sử dụng đất (POS) → (phân khu chức năng).

+ Quy hoạch chi tiết xây dựng (chia lô).

- Thể chế kiểm soát phát triển.

+ Các mô hình phát triển.

• Các dự án đầu tư xây dựng các khu tập trung (ZAC).

• Các dự án đầu tư cải tạo các khu tập trung.

• Xây dựng riêng lẻ trên các lô đất theo quy hoạch chi tiết chia lô (LOTIS)

+ Quy tắc quản lý quy hoạch và công cụ kiểm soát có liên quan đến xây dựng và sử dụng đất đô thị.

• Chứng chỉ quy hoạch.

• Giấy phép xây dựng.

• Giấy phép phá dỡ.

• Quy tắc sử dụng đất.

d. Các thể chế và cơ chế thực thi quy hoạch của Nhật

- Thể chế hành chính - chính trị.

+ Phân chia lãnh thổ.

Nước Nhật được chia thành 5 loại vùng quy hoạch.

• Vùng đô thị.

• Vùng nông nghiệp.

• Vùng rừng núi.

• Vùng công viên tự nhiên.

• Vùng bảo hộ.

+ Hệ thống hành chính.

• Ở TW: Bộ Xây dựng là cơ quan quản lý quy hoạch và xây dựng đô thị và Cục đất đai quốc gia chịu trách nhiệm lập quy hoạch sử dụng đất đai quốc gia. Bộ trưởng Bộ Xây dựng phê duyệt các quy hoạch: Phân vùng khu vực đẩy mạnh đô thị hoá và khu vực khống chế đô thị hoá; phân chia đất đai các khu vực chỉ định (các đô thị lớn có quy mô từ 200 - 200.000 dân trở lên) và quyết định các dự án đầu tư mở mang đô thị có quy mô lớn và công trình công cộng lớn.

• Ở địa phương: Chính quyền địa phương đảm nhiệm.

+ Hệ thống pháp luật và quy hoạch.

• Luật quy hoạch đô thị năm 1919 và năm 1968 và các luật có liên quan: Luật tổng hợp phát triển đất đai quốc gia, Luật quy hoạch sử dụng đất đai quốc gia, Luật di trú, Luật đường bộ, xe điện, đường sông, xử lý nước thải v.v...

• Quy hoạch vùng (5 vùng).

• QHC đô thị (phân khu chức năng cho 1274 khu quy hoạch đô thị, chiếm 61% các đô thị cả nước, với 113 triệu người, chiếm 91% số dân).

• Các QHV, QHC đô thị do chính quyền TW đảm nhiệm; QHCT các khu đô thị do chính quyền địa phương thực hiện.

+ Thẩm định quy hoạch.

• Uỷ ban quy hoạch chủ trì thẩm định quy hoạch UBQH do các thành viên nghị viện, quan chức chính quyền và chuyên gia chuyên ngành cấu thành.

• Nội dung quy hoạch đô thị ở Nhật gồm: quy hoạch sử dụng đất đai (phân vùng, phân khu); quy hoạch công trình công cộng (hạ tầng kỹ thuật và xã hội) và các dự án phát triển đất và mở mang đô thị (chiều đứng) gồm việc phân chia lại ranh giới đất, thay đổi quyền tài sản và cưỡng chế trưng dụng đất.

+ Thể chế thực thi quy hoạch.

• Thông qua các dự án mở mang đô thị.

• Các thủ tục hành chính để kiểm soát đô thị.

e. Các thể chế và cơ chế thực hiện quy hoạch ở Singapore

- Thể chế hành chính - chính trị.

+ Bộ phát triển quốc gia:

• Tổ chức nhân sự.

• Phê chuẩn quy hoạch tổng thể.

• Thụ lý các khiếu kiện về quy hoạch.

• Phê chuẩn đơn xin mở mang.

+ Cục tái thiết đô thị (URA) gồm: UBQHTT, Sở kiểm soát phát triển và Uỷ ban kiểm soát phát triển.

+ Các cơ quan chính quyền tương tác gồm: (xem hình 18)

• Bộ phát triển nhà ở.

• Cục sự nghiệp công cộng.

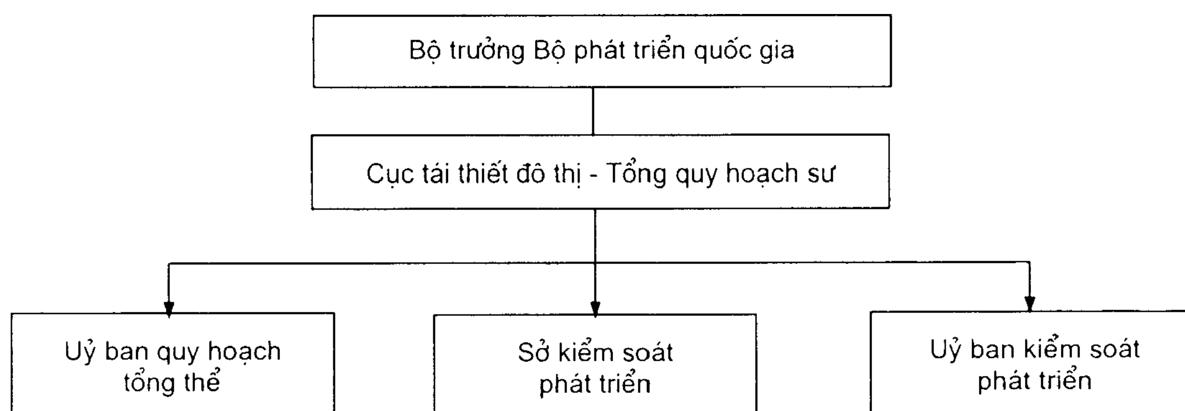
- Hệ thống quy hoạch: Quy hoạch phát triển gồm quy hoạch định hướng (Concepts plan) và quy hoạch TMB (Master plan).

+ Quy hoạch chiến lược (định hướng).

• Xác định nguyên tắc, mục tiêu phát triển.

• Xác lập cơ cấu quy hoạch, bố cục không gian và kết cấu hạ tầng khung.

• Bản vẽ: Là những sơ đồ nguyên tắc, không phân chia khu sử dụng đất đai chi tiết.



Hình 18: *Bộ máy quản lý Nhà nước về quy hoạch đô thị (13)*

+ Quy hoạch tổng mặt bằng.

• Là quy hoạch luật định làm cơ sở kiểm soát phát triển.

• Xác định biện pháp quản lý sử dụng đất đai đối với các khu chức năng và công trình công cộng.

- Cơ chế kiểm soát phát triển.

+ Trao quyền hoặc miễn trừ.

• Quyền mở mang.

• Miễn trừ đối với các dự án mở mang không phải xin phép quy hoạch.

+ Cho phép quy hoạch.

+ Điều chỉnh điều kiện quy hoạch có thu phí.

+ Cưỡng chế trưng dụng đất.

+ Tham gia cộng đồng và giải quyết các khiếu nại về quy hoạch.

g. Các thể chế và cơ chế thực hiện quy hoạch của Liên Bang Nga

- Thể chế hành chính - chính trị.

+ Nước Nga là nước Liên Bang.

+ Hệ thống các cơ quan quyền lực

• Chính phủ Liên Bang Nga: soạn thảo và trình quốc hội các quy hoạch hệ thống đô thị toàn Liên bang; phê duyệt các tổng sơ đồ phân bố dân cư Liên bang, các vùng thuộc Liên bang và quy hoạch xây dựng các đô thị được điều chỉnh đặc biệt; quy định chế độ cấp phép xây dựng; cấp vốn ngân sách Liênbang cho các hoạt động quy hoạch theo quy định; ban hành các chính sách, cơ chế thực hiện quy hoạch và tổ chức bộ máy quản lý quy hoạch xây dựng, thành lập cơ quan quản lý kiến trúc quy hoạch Liên bang.

• Các chủ thể tự quản lý của các địa phương: ban hành các quy tắc về quy hoạch xây dựng đô thị; phê duyệt các quy hoạch xây dựng thuộc thẩm quyền theo phân cấp; Cấp phép xây dựng; cấp vốn cho các hoạt động quy hoạch xây dựng đô thị theo thẩm quyền; Thực hiện kiểm tra việc chấp hành pháp luật và quy hoạch xây dựng đô thị và tổ chức bộ máy quản lý quy hoạch xây dựng địa phương.

• Các cơ quan hành pháp chuyên môn

+ Cơ quan kiến trúc quy hoạch toàn Liên bang;

+ Cơ quan kiến trúc quy hoạch của Bang;

+ Cơ quan kiến trúc quy hoạch của địa phương.

- Luật và hệ thống quy hoạch

+ Luật quy hoạch xây dựng đô thị của Liên bang Nga;

+ Tổng sơ đồ phân bố dân cư toàn Liên bang Nga;

+ Tổng sơ đồ phân bố dân cư các vùng thuộc Liên bang Nga;

+ Đồ án quy hoạch xây dựng đô thị và điểm dân cư nông thôn;

+ Các tiêu chuẩn, quy phạm nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị.

- Cơ chế kiểm soát phát triển đô thị

+ Cấp địa điểm xây dựng và giao đất;

+ Lập, thẩm định hồ sơ thiết kế công trình.

+ Xin phép xây dựng;

+ Cấp giấy phép sử dụng;

+ Kiểm tra xử lý các vi phạm.

2.3.3. Các thể chế thực hiện QHXD đô thị của các nước theo nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung

Các nước như Liên Xô (cũ), các nước Đông Âu, Trung Quốc, Việt Nam, Cu Ba và Bắc Triều Tiên trước thời kỳ cải cách đều áp dụng mô hình hệ thống kinh tế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp. Ngày nay, mô hình này chỉ còn lại ở 2 nước là Cu Ba và Triều Tiên.

Thể chế thực hiện QHXD đô thị của các nước có nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung kiểu bao cấp được dựa trên hệ thống chính trị thống nhất, trong đó Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và dân làm chủ, Nhà nước được hình thành trên cơ sở tam quyền phối hợp: Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan tư pháp. Ngoài ra, các tổ chức chính trị xã hội được thành lập nhằm thu hút cộng đồng và sự tham dự của dân cư, hỗ trợ cho công tác quản lý Nhà nước.

Tuỳ theo điều kiện của từng nước, lãnh thổ cả nước được phân chia thành 3 hoặc 4 cấp: TW, tỉnh, huyện, cơ sở (xã) trên cơ sở đó thực hiện cơ chế phân cấp quản lý quy hoạch xây dựng đô thị.

Cơ sở thực hiện QHXD đô thị là hệ thống các đồ án QHXD đô thị. Về mặt học thuật, các đồ án QHXD đô thị được lập tại các nước này không khác nhiều so với các đồ án QHXD đô thị được lập, xét duyệt ở các nước theo nền kinh tế thị trường, nhưng xét về mặt thực hiện QHXD đô thị thì chúng lại khác nhau về bản chất. Tại các nước này, đất đai không có giá, nên không có thị trường bất động sản. Nguồn vốn xây dựng đô thị của các nước này chủ yếu là NSNN.

Các tổ chức, cá nhân hầu như không có cơ hội tham gia vào xây dựng đô thị, do đó các nguồn lực lớn nhỏ không được khơi dậy và không được khai thác sử dụng. Các cơ chế tạo vốn gần như không có, do đó kinh tế đô thị kém hoạt bát năng động. Nói một cách khác, việc cải tạo và xây dựng đô thị chủ yếu trông chờ vào Nhà nước.

Tóm lại, trên cơ sở mô hình nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp, việc thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị không thể triển khai được hoặc chỉ có khả năng thực hiện được một bộ phận dẫn đến tình hình phát triển đô thị bị đình đốn, từ đó các đồ án QHXD đô thị chỉ là một bức tranh, đúng với nghĩa "Quy hoạch treo".

2.4. CÁC YẾU TỐ CHỦ YẾU TÁC ĐỘNG ĐẾN QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN QHXD ĐÔ THỊ

2.4.1. Các khó khăn chủ yếu trong việc thực hiện QHXD đô thị

Quá trình thực hiện QHXD đô thị bị tác động bởi rất nhiều yếu tố, nếu không biết xem xét một cách tổng thể để có biện pháp xử lý hợp lý và kịp thời thì có thể dẫn đến

những khó khăn trong việc thực hiện QHXD đô thị. Các khó khăn chủ yếu trong việc thực hiện các QHXD đô thị thường gặp gồm:

a. Các khiếu kiện phản đối của dân đối với các quyết định thực hiện QHXD đô thị của các cơ quan Nhà nước.

b. Thủ tục hành chính phiền hà, gây khó khăn cho việc chuẩn bị; đầu tư và triển khai dự án;

c. Thiếu các nguồn vốn đầu tư, đặc biệt là vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng công cộng;

d. Công tác đền bù, chuẩn bị mặt bằng và xây dựng chậm trễ không đáp ứng nguyện vọng dân cư;

e. Thị trường kinh doanh bất động sản đông cứng;

g. Thiếu các chính sách thu hút khuyến khích đầu tư, hoặc có nhưng kém hấp dẫn.

h. Năng lực chính quyền đô thị và các cơ quan tham mưu yếu kém.

i. Thông tin QHXD đô thị không đến được với dân.

2.4.2. Các yếu tố chủ yếu tác động đến quá trình thực hiện QHXD đô thị

Việc giải quyết những khó khăn trên trong quá trình thực hiện QHXD đô thị phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố sau:

a. Công tác lập, xét duyệt các đồ án QHXD đô thị, đảm bảo yêu cầu tiến độ, chất lượng và số lượng.

Thiếu các đồ án QHXD đô thị, công tác thực hiện QHXD đô thị sẽ không thể triển khai được.

b. Thể chế thực hiện QHXD đô thị được duyệt

Việc thực hiện các đồ án QHXD đô thị được duyệt phụ thuộc rất nhiều vào hệ thống các thể chế được thiết lập. Căn cứ vào thể chế chung, sự cần thiết phải thiết lập thể chế thực hiện riêng cho mỗi đồ án QHXD, trong đó có thể chế cung cấp thông tin, thể chế xây dựng và cải tạo, thể chế kiểm soát phát triển và thể chế khai thác sử dụng cơ sở vật chất đô thị, giữ vai trò đặc biệt quan trọng.

Trong việc xây dựng thể chế, cần lưu ý thị trường là động lực quyết định sự phát triển của đô thị

c. Năng lực của chính quyền đô thị

Năng lực của chính quyền đô thị quyết định đến quá trình thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị. Trong nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, vai trò của chính quyền là rất quan trọng: Là người chủ trì, người tạo điều kiện và người tổ chức thực hiện mọi hoạt động cải tạo và xây dựng đô thị.

Năng lực của chính quyền đô thị được khẳng định khi làm tốt bốn chức năng sau:

- Chức năng định hướng sự phát triển bằng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các chính sách.

- Chức năng tạo môi trường pháp lý và cơ chế chính sách để phát huy các nguồn lực xã hội cho sự phát triển đô thị, đồng thời tạo được trật tự, kỷ cương trong quá trình kiểm soát phát triển đô thị.

- Chức năng hỗ trợ phát triển, xây dựng và cung cấp kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, và kỹ thuật quan trọng và hệ thống an sinh xã hội.

- Chức năng đảm bảo sự phát triển bền vững của đô thị và tính tích cực của các cân đối vĩ mô, hạn chế các rủi ro và tác động tiêu cực của cơ chế thị trường.

d. Nguồn vốn và nguồn lực

Vốn và lực là phương tiện để thực hiện các quy hoạch đô thị được duyệt. Tuy nhiên vốn và lực chỉ có thể huy động được khi đầu tư mang lại hiệu quả mà hiệu quả của đầu tư lại do thị trường quyết định.

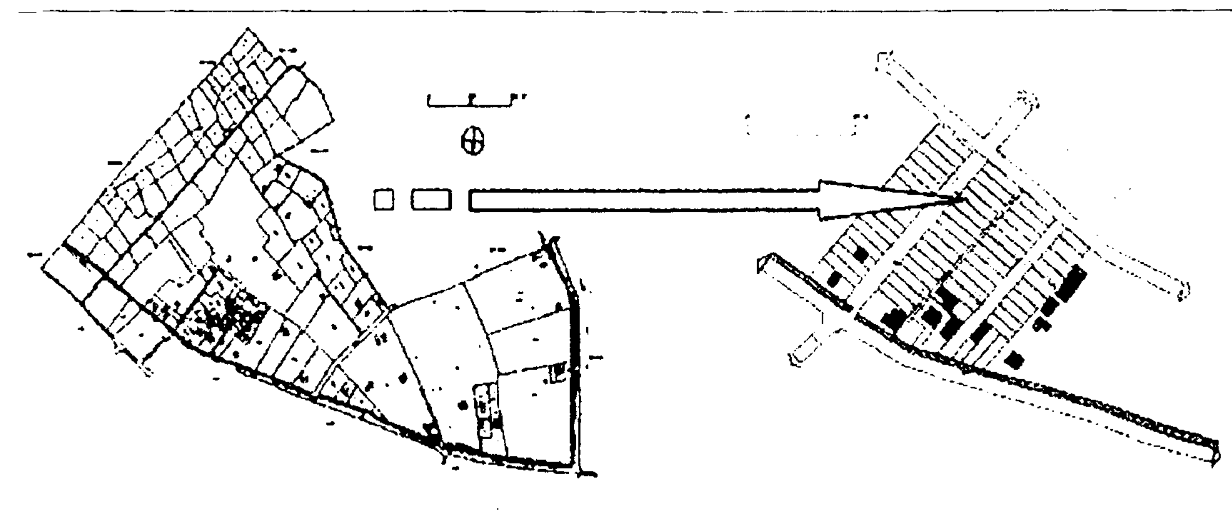
Vai trò của Nhà nước là có định hướng tốt, có hệ thống các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị ưu việt và có hệ thống các chính sách cởi mở có khả năng thu hút được các nguồn vốn và nguồn lực xây dựng đô thị.

Vai trò của các nhà đầu tư là tìm kiếm nguồn vốn và nguồn lực khi quyết định tham gia thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị.

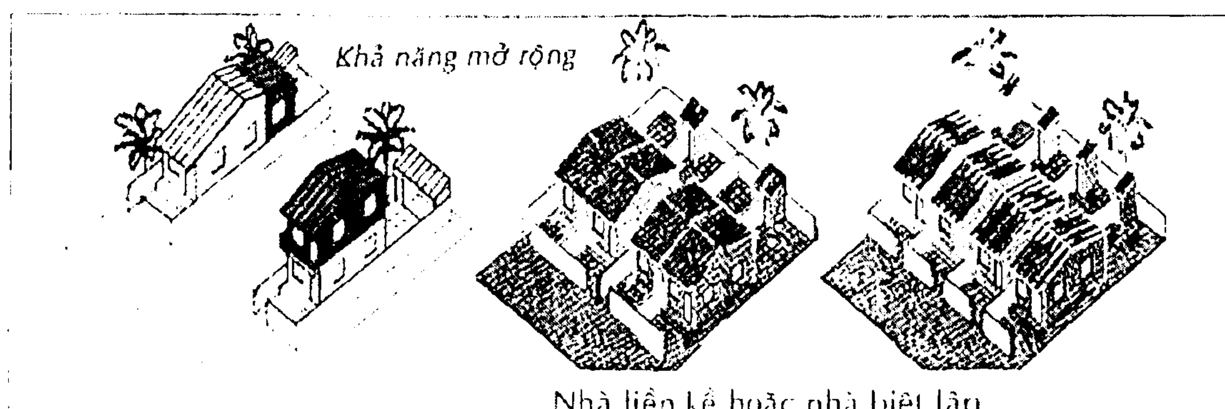
e. Mặt bằng xây dựng và tái định cư

Đất đai là yếu tố quan trọng nhất để xây dựng các công trình theo dự án. Do đó việc chuẩn bị trước các mặt bằng là điều kiện tiên quyết thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị. Việc chuẩn bị mặt bằng hiện nay ở Việt Nam chủ yếu được thực hiện bằng biện pháp thu hồi đất, đền bù giải toả do các hội đồng giải phóng mặt bằng đảm nhiệm. Tuy nhiên, đối với các dự án đầu tư xây dựng tập trung, thì việc thực hiện các dự án phát triển đất do các doanh nghiệp chuyên trách đảm nhiệm sẽ có kết quả tốt đẹp hơn cách làm truyền thống hiện nay. Căn cứ pháp luật đất đai, nhiều địa phương đã thành lập các trung tâm phát triển đất và tái định cư

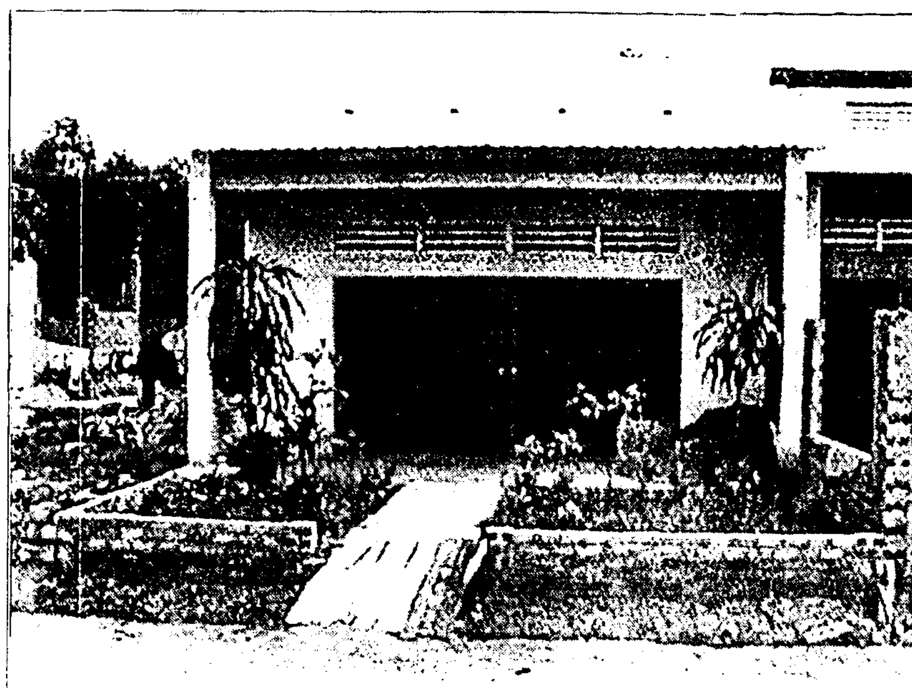
Việc đền bù giải toả có liên quan đến việc tái định cư. Đây là vấn đề xã hội. Để việc thực hiện QHXD đô thị có hiệu quả, thì việc bố trí tái định cư cưỡng bức cho nhóm người bị thiệt hại cả về vật chất và tinh thần giữ vai trò rất quan trọng. Do đó, các khu ở dành cho các đối tượng tái định cư cần được nghiên cứu, cân nhắc kỹ về mặt quy hoạch và đầu tư xây dựng sao cho thoả mãn được tối đa nhu cầu của người thuộc đối tượng tái định cư (hình 19). Trong mỗi trường hợp có thể, tái định cư tại chỗ luôn là biện pháp mang lại hiệu quả tốt nhất.



Bình Trị Đông: Tái định cư 55 hộ gia đình sống bất hợp pháp



Kiểu loại nhà được đề xuất trong khuôn khổ dự án Bình Trị Đông



Kiểu nhà mẫu ở dự án tái định cư Bình Trị Đông

Hình 19: *Các dự án xây dựng các khu tái định cư (7)*



Tổng thể dự án tái định cư Bình Trị Đông

Hình 19: Các dự án xây dựng các khu tái định cư (7) (tiếp theo)

g. Năng lực của chủ đầu tư các dự án phát triển đô thị

Chủ đầu tư là người chịu trách nhiệm chính trong việc triển khai các dự án phát triển đô thị. Do đó, việc thực hiện thành công các dự án phụ thuộc rất nhiều vào năng lực của các chủ đầu tư.

Năng lực của chủ đầu tư bao gồm năng lực chuyên môn, năng lực tài chính (Khả năng huy động vốn) và năng lực tổ chức thực hiện. Ngoài ra, thương hiệu và uy tín của doanh nghiệp cũng góp phần tạo nên năng lực của chủ đầu tư.

h. Vai trò của cộng đồng và sự tham dự của dân cư

Sự nghiệp cải tạo và xây dựng đô thị là của dân, do dân và vì dân. Một khi vai trò của cộng đồng và sự tham dự của dân cư được coi trọng, thì công tác quản lý Nhà nước sẽ được phát huy hiệu lực.

Vai trò của cộng đồng và sự tham gia của dân cư cần được phát huy trong tất cả các giai đoạn: Lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị; cung cấp thông tin về quy hoạch xây dựng đô thị; tổ chức cải tạo và xây dựng đô thị; khai thác và sử dụng hiệu quả cơ sở vật chất, môi trường đô thị... Phải luôn nhớ rằng vai trò của cộng đồng và sự tham gia của dân cư chỉ được phát huy khi có chính sách tạo điều kiện của Nhà nước.

Chương III

NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC THỰC HIỆN QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

3.1. QUAN ĐIỂM VÀ MỤC TIÊU

3.1.1. Quan điểm

Việc nâng cao hiệu quả công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị trong điều kiện thực tiễn của Việt Nam trong giai đoạn đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước phải quán triệt những quan điểm sau:

- *Một là*, quán triệt đường lối phát triển kinh tế – xã hội của Đảng với mục tiêu đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại để xây dựng chiến lược phát triển Việt Nam nhằm đối đầu với những nguy cơ đô thị hoá nhanh chóng và sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường.

- *Hai là*, phải xuất phát từ tình hình kinh tế của một nước đang phát triển có kế thừa kết quả của 20 năm đổi mới, có bước đi, hình thức và cách làm thích hợp với thực tế của đất nước.

- *Ba là*, nền tảng thực hiện QHXD đô thị là các đồ án QHXD đô thị và thể chế. Hiệu quả công tác thực hiện QHXD đô thị luôn gắn liền với việc cải cách công tác QHXD đô thị và việc hoàn thiện các thể chế thực hiện QHXD đô thị, phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam.

- *Bốn là*, phải luôn đổi mới phương thức cải tạo, xây dựng đô thị và phương thức kiểm soát phát triển đô thị vì lợi ích của nhân dân; phát huy vai trò chủ động, sáng tạo của nhân dân, xuất phát từ thực tiễn, nhạy bén với cách làm mới.

- *Năm là*, phát huy cao độ nội lực, đồng thời tranh thủ ngoại lực, kết hợp sức mạnh của dân tộc với sức mạnh của thời đại trong điều kiện mới trong việc xây dựng và phát triển đô thị theo hướng dân tộc và hiện đại.

- *Sáu là*, nâng cao năng lực của chính quyền đô thị, các chủ đầu tư và vai trò của cộng đồng, sự tham dự tích cực của dân cư trong quá trình thực hiện QHXD đô thị.

3.1.2. Mục tiêu

Việc thực hiện QHXD đô thị nhằm đạt được các mục tiêu sau:

a. Đảm bảo cho đô thị phát triển bền vững;

b. Tạo lập môi trường sống thuận lợi cho dân cư.

c. Xây dựng môi trường vật thể trật tự, mỹ quan và tiện nghi.

d. Đảm bảo kết hợp hài hoà lợi ích quốc gia, cộng đồng và dân cư.

e. Giữ gìn phát huy được các giá trị văn hoá truyền thống, trên cơ sở kết hợp dân tộc với hiện đại.

3.2. BỐI CẢNH VÀ NHỮNG THÁCH THỨC

3.2.1. Bối cảnh và thách thức đô thị hoá toàn cầu

a. Tình hình quốc tế và khu vực

- Về thời cơ và thuận lợi.

+ Trên toàn thế giới hoà bình, hợp tác và phát triển toàn diện vẫn là xu thế lớn.

+ Kinh tế thế giới và khu vực tiếp tục phục hồi và phát triển. Toàn cầu hoá kinh tế tạo ra cơ hội phát triển cho các quốc gia, dân tộc;

+ Khoa học, công nghệ sẽ có bước nhảy vọt và những đột phá lớn.

+ Khu vực châu Á - Thái Bình Dương nói chung và Đông Nam Á nói riêng, xu thế hoà bình, hợp tác và phát triển tiếp tục gia tăng.

- Những thách thức, khó khăn.

+ Mâu thuẫn của thời đại vẫn rất gay gắt;

+ Các hệ quả của toàn cầu hoá;

+ Khu vực châu Á - Thái Bình Dương chứa ẩn những nhân tố bất ổn về phân chia quyền lực, biên giới, lãnh thổ, tài nguyên, kinh tế, chính trị và xã hội ở một số nước.

b. Các thách thức đối với quá trình đô thị hoá hiện đại

- Đối với các nước phát triển:

+ Sự chuyển đổi cấu trúc độ thị hiện có sang cấu trúc đô thị mới phù hợp với kinh tế tri thức.

+ Ô nhiễm môi trường; khủng hoảng sinh thái và sự phát triển không bền vững các đô thị.

+ Ách tắc giao thông.

+ Sự suy thoái và đình đốn của CBD.

+ Đói nghèo và phân tầng xã hội trong đô thị.

+ Bảo tồn các di sản, giữ gìn bản sắc văn hoá địa phương trước xu thế toàn cầu hoá.

+ Cải tạo và làm hồi sinh các khu chức năng đô thị bị suy thoái.

+ Quy hoạch và điều hoà sự phát triển đô thị cực lớn.

+ Sự tham gia của dân cư trong trong quy hoạch và quản lý đô thị.

- Đối với các nước đang phát triển.

+ Sự bùng nổ dân số và đô thị hoá giả tạo;

+ Cơ sở kinh tế kỹ thuật phát triển không tương xứng với phát triển dân số;

+ Phát triển không cân bằng, mất cân đối trên các vùng lãnh thổ;

+ Xây dựng tự phát, trật tự xây dựng đô thị không đảm bảo;

+ Tàn phá nông nghiệp, nông thôn và làm mất ổn định đời sống nông dân;

+ Cơ sở hạ tầng kém;

+ Môi trường ô nhiễm và khủng hoảng sinh thái đô thị.

- Quản lý và phát triển đô thị còn bất cập

+ Đói nghèo đô thị;

+ Sự mất đi bản sắc dân tộc trên xu thế đô thị hoá và toàn cầu hoá.

- Vấn đề chung

+ Phát triển bền vững các đô thị trong quá trình chuyển đổi.

3.2.2. Chiến lược phát triển đô thị trong bối cảnh toàn cầu hoá

a. Chiến lược của Liên Hợp Quốc (Hội nghị thượng đỉnh - Chương trình Habitat tổ chức tại Estambun 1996) gồm:

- 241 khoản và 4 chương (Lời nói đầu, mục tiêu và nguyên tắc, những cam kết và kế hoạch hành động thế giới và chiến lược áp dụng):

+ Trong lời nói đầu, chiến lược khẳng định: Nhà ở phù hợp cho mọi người và phát triển bền vững các khu định cư trong thế giới diễn ra quá trình đô thị hoá, tạo điều kiện phát triển kinh tế, phát triển Xã hội và bảo vệ môi trường là mục tiêu của Hội nghị.

+ Mười mục tiêu và các nguyên tắc:

• Mọi người đều có quyền có nhà ở và được hưởng ứng các tiện ích công cộng.

• Xoá đói giảm nghèo.

• Phát triển bền vững các khu định cư.

• Nâng cao chất lượng cuộc sống.

• Tăng cường vai trò nhà ở như một đơn vị cơ bản của Xã hội.

• Cá nhân phải biết tôn trọng quyền của các cá nhân khác.

• Các hiệp hội và tổ chức phi chính phủ là rất cần thiết.

• Đoàn kết với mọi người là trụ cột của sự liên kết xã hội.

• Trợ giúp các nguyện vọng và lợi ích của các thế hệ hôm nay và mai sau.

• Điều chỉnh sự bất bình đẳng một cách tương đối và điều kiện kinh tế xã hội.

+ Bảy cam kết:

• Đảm bảo quyền có nhà ở thích hợp cho mọi người.

• Xây dựng khu định cư bền vững.

• Áp dụng chiến lược chỗ ở và sự tham gia các thành phần xã hội.

• Bình đẳng giữa nam và nữ.

• Củng cố các cơ chế tài chính hiện có, nâng cao hiệu quả, trách nhiệm phân bố và quản lý tài nguyên.

• Tăng cường hợp tác Quốc tế.

• Kiểm tra và thực hiện chiến lược.

- Chương trình hành động:

+ Nhà ở:

• Chính sách tạo điều kiện.

• Hệ thống cung cấp.

• Giải quyết nhà ở cho nhóm người khó khăn.

+ Phát triển bền vững các khu định cư.

• Sử dụng bền vững về đất đai.

• Xoá đói giảm nghèo tạo việc làm và hội nhập xã hội.

• Dân cư và sự phát triển bền vững các khu định cư.

• Môi trường cư trú bền vững, lành mạnh.

• Sử dụng bền vững năng lượng.

• Hệ thống giao thông, liên lạc bền vững.

• Bảo tồn tôn tạo các di sản văn hoá và lịch sử.

• Phát triển cân bằng các khu tái định cư trong vùng nông thôn.

• Phòng chống các thiên tai và sự cố công nghệ.

+ Nâng cao năng lực và phát triển thể chế:

• Phi tập trung và tăng cường năng lực cho các chính quyền địa phương.

• Tham gia của dân cư và cam kết cộng đồng.

• Quản lý các khu định cư.

• Quy hoạch và xắp xếp lại các vùng đô thị.

• Cung cấp các nguồn tài chính và tăng cường cơ sở kinh tế tài chính đô thị.

• Mở rộng thông tin liên lạc.

+ Phối hợp và hợp tác quốc tế.

• Diễn đàn quốc tế phù hợp.

• Các nguồn tài chính và công cụ kinh tế.

• Chuyển giao công nghệ thông tin.

• Hợp tác kỹ thuật.

• Hợp tác thể chế.

+ Áp dụng và hướng dẫn chương trình Habitat.

- Áp dụng cấp quốc tế.
- Áp dụng cấp quốc gia.
- Tham gia chính quyền địa phương cộng đồng và khu vực tư nhân.
- Đánh giá kết quả.

b. Mười chính sách thích hợp để cải thiện đô thị của Liên Hợp Quốc theo tài liệu của Hội nghị Habitat II

- Niềm nở đón nhận các cơ hội do sự tăng trưởng của các thành phố mang lại, nhưng cần đấu tranh chống sự không bình đẳng và tình trạng xuống cấp của môi trường, nếu không cái giá phải trả của các thành phố sẽ lớn vượt quá các lợi của chúng.

- Giải phóng các tiềm năng và khơi thông các nguồn lực của nhân dân và các doanh nghiệp, nhưng không phó mặc mọi việc cho thị trường, các chính quyền phải phối hợp hoạt động của các tổ chức khác, giám sát và chấn chỉnh mọi sự lạm dụng; quyền tự do xây dựng phải được điều chỉnh bởi nghĩa vụ bảo vệ lợi ích của những người khác.

- Biện pháp tốt nhất để bảo vệ lợi ích của những người gặp khó khăn và thua thiệt ở những nơi các nguồn lực của chính quyền còn khan hiếm, là giải quyết những khó khăn trong việc cung cấp - đặc biệt là cấp đất và vốn - trên quy mô rất lớn; áp dụng các biện pháp tích cực như đầu tư có định hướng thay cho biện pháp tiêu cực.

- Củng cố các thể chế kinh tế, chính trị và dân sự của thành phố; thiết lập chính quyền công khai, trong sạch và có trách nhiệm; xây dựng một nền nếp tạo điều kiện cho hoạt động của người dân và tôn trọng các tổ chức phi chính phủ và tổ chức của cộng đồng với tư cách là biểu hiện độc lập của hiệp hội công dân; luôn luôn thu hút phụ nữ tham gia.

- Sử dụng đến tối đa sự hợp tác giữa các khu vực kinh tế nhà nước và tư nhân nhằm tạo ra nguồn lực và năng lực bổ sung, nhưng đừng lẫn lộn "tư nhân" với "thương mại"; mọi thành viên hợp tác phải thu được lợi trong quá trình tham gia; khu vực kinh tế Nhà nước giữ vai trò người được uỷ thác quan tâm đến tương lai cho mọi công dân.

- Tập trung vào việc bổ túc nâng cao các sáng kiến, quan điểm và phương pháp đã thành công, chứ không chỉ vào các dự án và các chương trình; sử dụng các quỹ công khan hiếm để khơi dậy các nguồn lực bổ sung từ các cơ cấu và các thiết kế lớn trên cơ sở ổn định lâu dài; củng cố mối quan hệ giữa các cơ cấu của các khu vực chính thức và không chính thức.

- Tăng cường thêm sự kiểm soát của địa phương đối với nguồn lực bằng cách sử dụng những tổ chức có trách nhiệm và sự giám sát thực hiện trong sáng; Chính sách Nhà nước có thể tạo ra sự khác biệt, ngay cả khi các nguồn còn khan hiếm; tăng cường thêm năng lực của chính quyền, nhưng không coi sự quản lý đô thị như một liều thuốc bách bệnh.

- Đừng làm quá nhiều việc: hãy tập chung vào một số vấn đề có liên ngành quan trọng như tình trạng nghèo khó trong đô thị " Chương trình hành động màu nâu" và những khó khăn trong khâu cung cấp; hãy đề ra các mục tiêu và các chiến lược có thời hạn để giải quyết các vấn đề này; tăng cường đến tối đa các nguồn thông tin và kiến thức.

- Không để vấn đề chỗ ở và các điểm dân cư ở ngoài các chính sách chính trị, kinh tế và xã hội có tầm rộng hơn; cần áp dụng phương pháp áp dụng đồng bộ.

- Hoạch định chính sách phù hợp với hoàn cảnh của địa phương, chứ không áp dụng những hình mẫu và hệ tư tưởng du nhập; kinh tế thị trường toàn cầu không giải đáp được mọi vấn đề về phát triển công bằng bền vững các điểm dân cư.

3.2.3. Bối cảnh của đô thị hoá nhanh chóng và sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Việt Nam

Ngân hàng thế giới đã phân tích và nhận định bối cảnh của đô thị Việt Nam trong thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH như sau [5].

a. Về kinh tế xã hội

- Việt Nam đang trải qua hai quá trình chuyển đổi lớn - dịch chuyển từ nền tảng nông thôn sang nền tảng đô thị và chuyển hoá từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường. Sự tăng trưởng kinh tế trong tương lai của Việt Nam phụ thuộc vào khả năng phát triển các ngành công nghiệp và dịch vụ vận hành theo cơ chế thị trường và có năng lực cạnh tranh. Hiện tại, kinh tế đô thị của Việt Nam chiếm khoảng 70% tổng sản lượng kinh tế cả nước. Đầu tư nước ngoài hầu hết tập trung vào các đô thị. Những cơ hội kinh tế ở các thành phố thúc đẩy sự tăng nhanh dân số đô thị, trong đó có một lượng đáng kể là dân di cư. Ngược lại, quá trình đô thị hoá cũng kích thích hơn nữa tăng trưởng kinh tế (hình 20).



Hình 20a: Đô thị hoá trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường (8)
Trung tâm thủ đô Hà Nội



Hình 20b: Đô thị hoá trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường (8) Thành phố Hồ Chí Minh.

b. Về đô thị hoá

- Mức độ đô thị hoá của Việt Nam vẫn tương đối thấp ở châu Á. Năm 2001 dân số thành thị mới chiếm 25% so với 37% ở Trung Quốc và 42% ở Indônexia. Năm 2003, dân số thành thị gồm cả những người chưa được đăng ký cư trú (không được tính trong dữ liệu tổng điều tra dân số chính thức) khoảng 23 triệu người. Mặc dù các số liệu dự kiến tốc độ gia tăng hàng năm rất khác nhau, nhưng thực tế tốc độ đô thị hoá sẽ rất cao. Mỗi năm có thêm khoảng một triệu cư dân đô thị; nghĩa là dân số thành thị sẽ tăng gấp đôi tính đến năm 2020 (bảng 2).

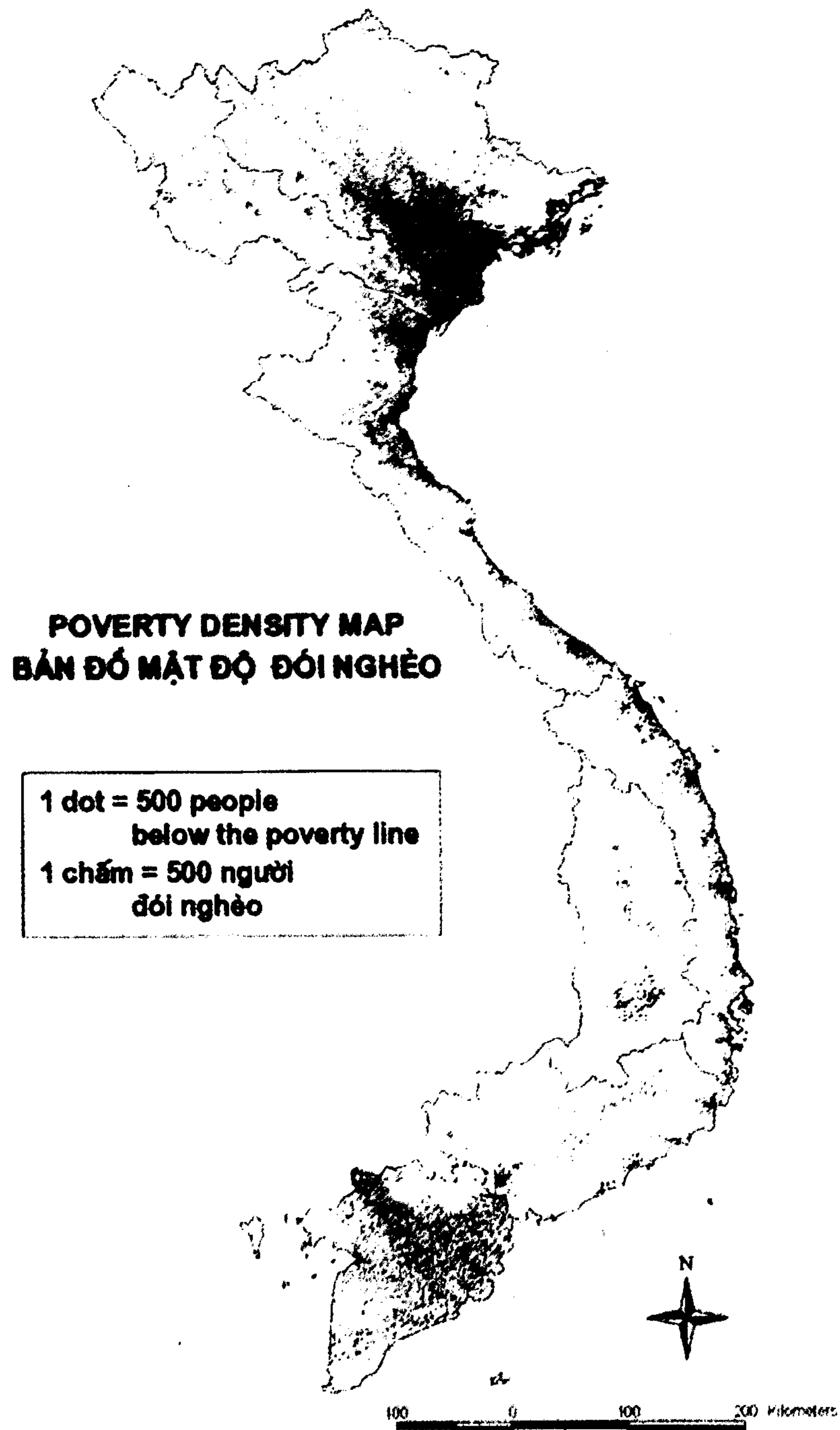
Bảng 2. So sánh mức độ đô thị hoá - Nguồn WB

	So sánh mức độ đô thị hoá[16]				
Quốc gia	Dân số đô thị năm 2001 (triệu người)	Tỷ lệ dân số đô thị năm 2001 (% so với dân số quốc gia)	Tốc độ tăng trưởng dân số đô thị 1995-2000 (%)	Tốc độ tăng trưởng dân số đô thị 2001-2030	Dự báo tỷ lệ dân số đô thị năm 2030 (% so với dân số quốc gia)
Cam-pu-chia	2,4	17,5	6,4	3,5	36,1
Trung Quốc	471,9	36,7	3,5	52,2	59,5
Indônêxia	90,4	42,1	4,2	2,4	63,7
Mông Cổ	1,5	56,6	0,9	1,4	66,5
Philipin	45,8	59,4	3,6	2,3	75,1
Việt Nam	19,4	24,5	3,1	3,0	41,3

c. Về tình trạng đói nghèo

- Tỷ lệ đói nghèo ở thành thị tuy thấp hơn ở nông thôn, nhưng mật độ đói nghèo ở đô thị lại cao hơn, nghĩa là trên 1 km^2 có nhiều người nghèo hơn (hình 21).

Mật độ đói nghèo[14]



Hình 21a: Mật độ đói nghèo (7)



Hình 21b: Những khu ổ chuột bên cạnh những khu nhà cao tầng (7)

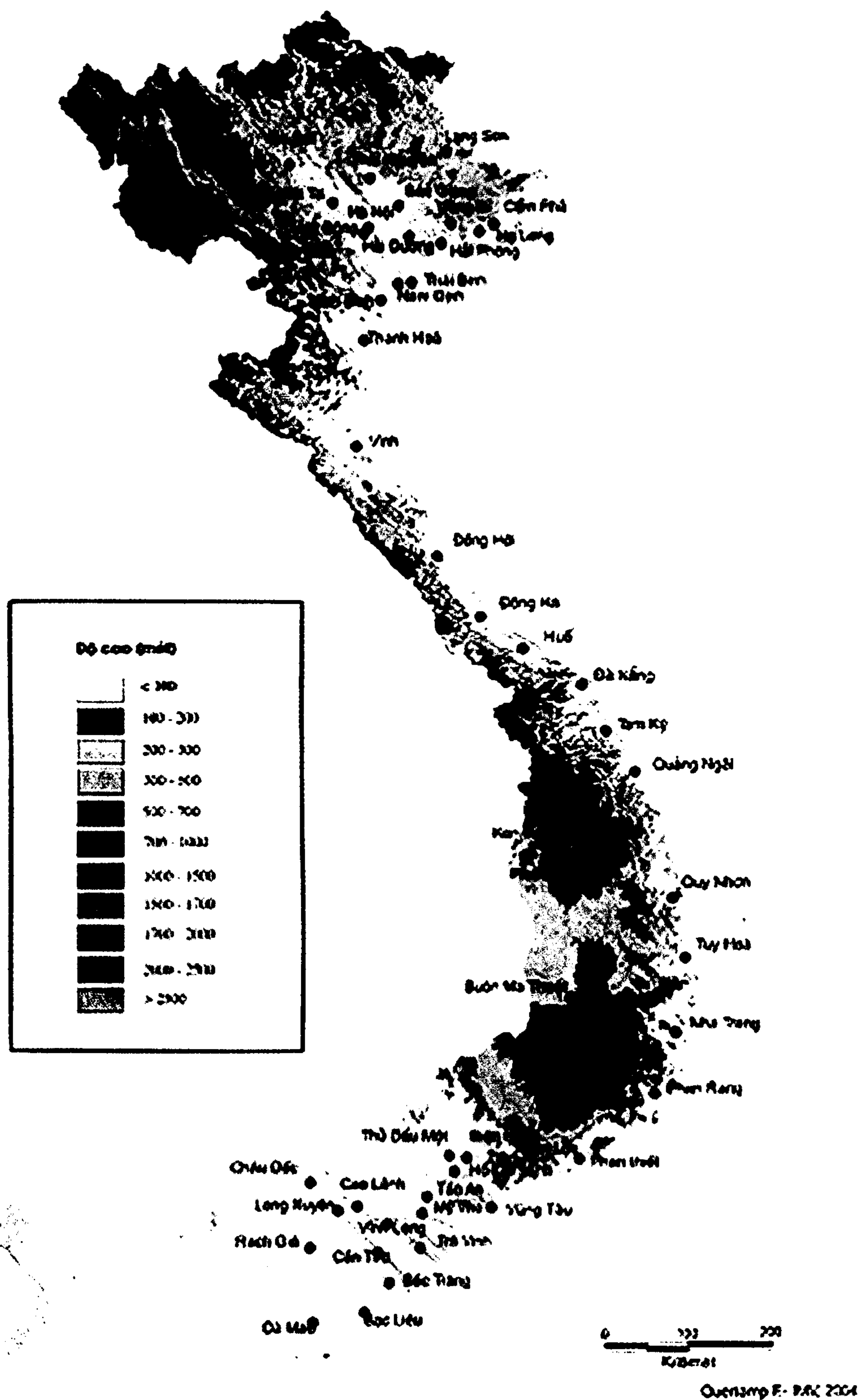
Quy mô và mức độ tập trung kinh tế là cơ sở tồn tại và phát triển của đô thị. Do đó, việc giảm nghèo ở thành thị sẽ có hiệu quả hơn so với ở nông thôn. Tuy nhiên, tình trạng tập trung dân cư lớn ở đô thị dẫn đến thiếu nhà ở và kết cấu hạ tầng đòi hỏi phải tập trung đầu tư nhiều hơn cho khu vực đô thị.

3.2.4. Những thách thức phải đối mặt (5)

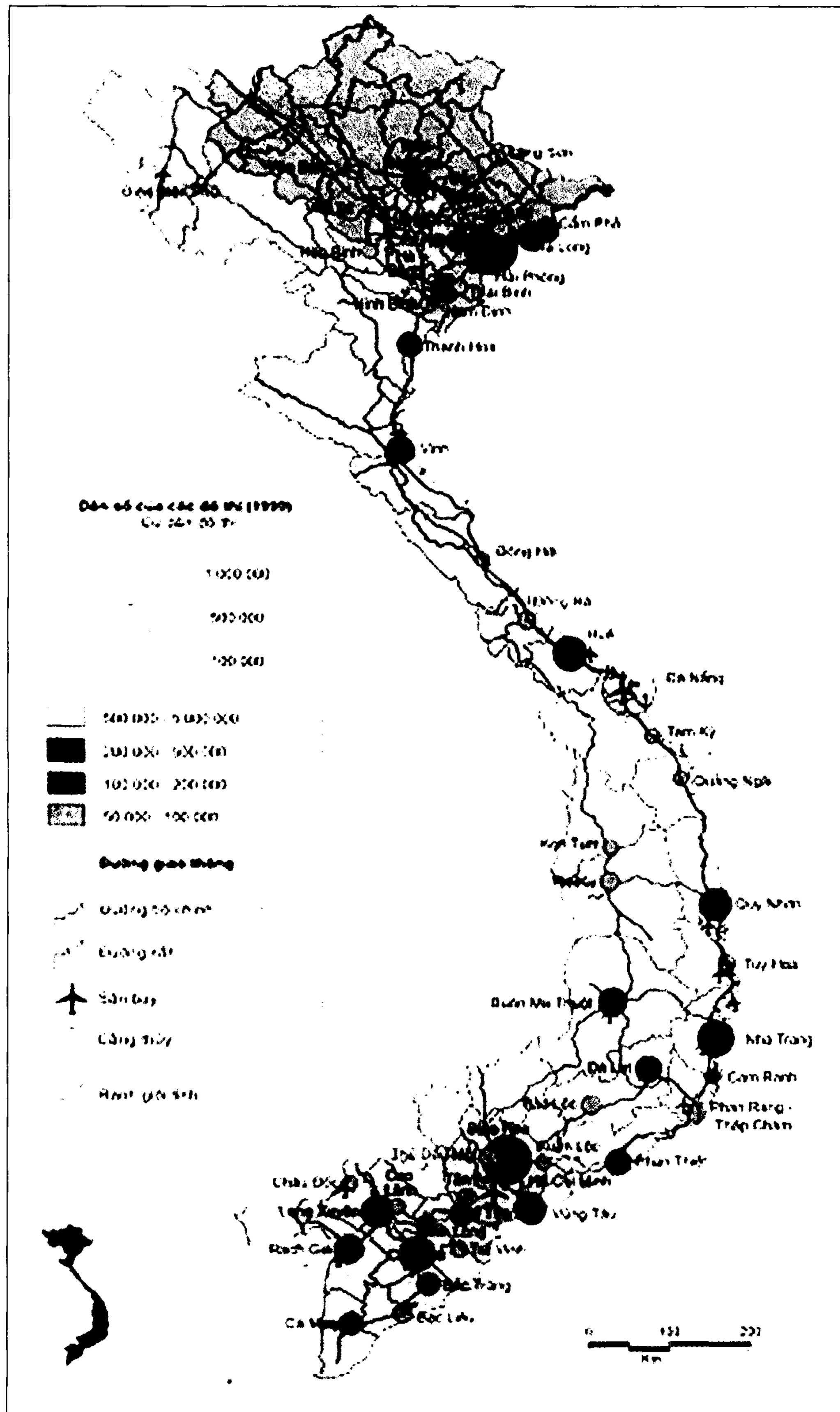
a. Những chính sách chỉ đạo của Nhà nước

- Trong thập kỷ qua, Chính phủ đã tiến hành nhiều cải cách tác động tới sự phát triển đô thị. Năm 1998 Chính phủ phê duyệt định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị tới năm 2020, trong đó hình thành 10 vùng đô thị hoá, dự báo tăng trưởng đô thị, phân loại và phân cấp quản lý đô thị, xác định cơ cấu quy hoạch các chùm đô thị, đồng thời đề xuất kiểm soát sự phát triển các thành phố lớn bằng cách xây dựng các thành phố đối trọng, đô thị vệ tinh và kiểm soát việc di cư nông thôn ra đô thị bằng cách thúc đẩy phát triển kinh tế ở những thành phố nhỏ.

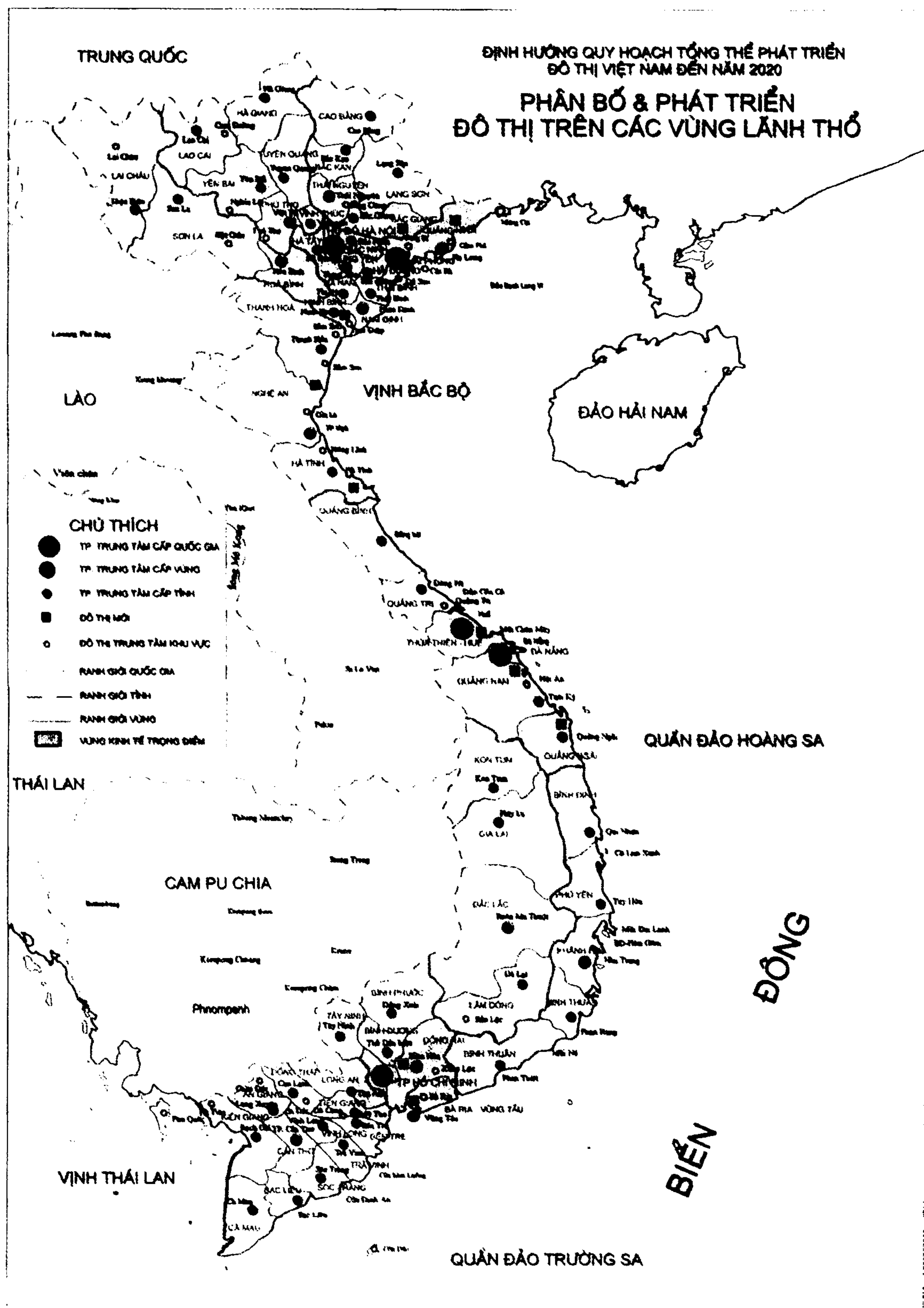
Ba tam giác tăng trưởng kinh tế lớn được xác định ở Miền Bắc là Đồng bằng sông Hồng - Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long; ở Miền Nam và Đồng bằng Sông Cửu Long với trọng tâm là thành phố Hồ Chí Minh; và tam giác kinh tế Trung Bộ với hạt nhân là Đà Nẵng. Hàng loạt các khu chế xuất, khu công nghiệp, khu kinh tế được coi là các đầu tầu chính để phát triển kinh tế. Định hướng phát triển đô thị này tuy đã xác định được các mục tiêu, nhưng chưa đề ra được những bước thực hiện với kinh phí cụ thể (hình 22).



Hình 22a: Cấu tạo địa hình và những thành phố trên 50000 dân (đô thị) năm 1999



Hình 22b: Đường giao thông và cấp bậc đô thị năm 1999 (7)



Hình 22c: QHTT phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020 và các vùng đô thị tổng hợp [35]

- Các định hướng khác trong các lĩnh vực cấp nước, thoát nước và nước thải, quản lý chất thải rắn đô thị được ban hành vào cuối những năm 1990 đã phải xem xét sửa đổi.

- Trên cấp độ rộng hơn, Chính phủ đã tăng cường phân quyền cho 3 cấp dưới là các tỉnh/thành phố, huyện/quận và xã hay phường (ở các khu đô thị) đã có tác động sâu rộng đối với phát triển đô thị. Việt Nam hiện có 64 tỉnh /thành phố với dân số mỗi đơn vị hành chính từ 0,3 triệu - 6 triệu người. Trong 64 tỉnh/ thành phố có 5 thành phố lớn trực thuộc TW là Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ. Các tỉnh/thành phố được chia thành 643 quận/huyện, và chia tiếp thành 10.602 phường/xã. Các thành phố, thị xã thuộc tỉnh có vị thế ngang với đơn vị hành chính cấp quận/huyện.

- Việc ban hành Luật ngân sách Nhà nước năm 1996, và sửa đổi năm 2002, đã đánh dấu một bước tiến quan trọng của chính sách phân cấp này. Quá trình phân cấp tài chính đã được thực hiện ở mức độ đáng kể và ngày càng mở rộng, cụ thể là, tỷ trọng chi cho chính quyền địa phương thực hiện đã tăng từ 26% năm 1992 lên 48% năm 2002 trong tổng số ngân sách quốc gia. Nhờ vậy, Việt Nam đã được xếp vào nhóm các nước có mức độ phân quyền cao. Tổng cục thuế quản lý thu thuế trong nước và tổng cục Hải quan quản lý thu thuế xuất nhập khẩu. Chỉ có một vài khoản phí và lệ phí nhỏ là do các cơ quan tài chính và tổ chức dịch vụ tiến hành thu, chủ yếu là ở cấp tỉnh/thành phố. Các cơ quan quản lý về thuế phải báo cáo lên cả 2 cấp chính quyền. Về mặt thu ngân sách Nhà nước (theo cấp Trung ương và cấp tỉnh/thành phố), tỷ lệ đóng góp của địa phương dự kiến sẽ tăng từ 25% trong giai đoạn 1997 - 2002 lên 30% năm 2004. Mặt hạn chế trong thu ngân sách là chính quyền địa phương chưa có quyền tự quản thực tế đối với số thu. Như nhiều quốc gia khác, Việt Nam bị thâm hụt ngân sách. Tình trạng này được giải quyết bằng biện pháp cân đối, hay cân bằng, thông qua những khoản ngân sách được cấp phát vô điều kiện, và được xác định theo một phương thức không thay đổi trong một giai đoạn thường là 3-5 năm. Phương thức đó được xây dựng dựa vào mức chênh lệch giữa nhu cầu chi và khả năng thu dự kiến.

- Một số thay đổi khác có ý nghĩa cũng đã xuất hiện trong các Luật mới: Luật đất đai, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật về bất động sản và Luật về UBND và Hội đồng nhân dân. Đặc điểm cơ bản của Luật Đất đai mới là: Chính thức công nhận thị trường bất động sản, phân chia trách nhiệm quản lý, đăng ký; ký quyền sử dụng đất đai cho chính quyền địa phương và ban hành chính sách một cửa đối với việc đăng ký sử dụng đất đai ở địa phương; áp dụng bảng giá đất gắn với giá cả thị trường thay vì giá khung do Chính phủ quy định.

Những điểm thay đổi quan trọng nhất trong Luật xây dựng mới (2004) đã được đưa vào Nghị định về quy hoạch và Nghị định về quản lý dự án đầu tư xây dựng ban hành vào đầu năm 2005. Điểm mới cơ bản của Nghị định về quy hoạch là: Phân cấp trách nhiệm lập quy hoạch xây dựng các thành phố/tỉnh cho các cấp. Tuy nhiên, việc phân cấp này đang dẫn đến sự thay đổi quá đột ngột trong khi các chính quyền đô thị vẫn chỉ đảm

nhiệm được công việc được giao. Ngoài ra, những văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn còn tỏ ra rất lúng túng trước một số ý định đổi mới. Đáng tiếc hơn, việc sắp xếp lại những quy trình xét duyệt còn rườm rà chồng chéo gây nhiều chậm chễ cho đa số các quy hoạch và dự án đầu tư xây dựng. Ngoài ra, phần quy định cho công tác quy hoạch xây dựng còn quá đơn sơ, không gắn với thông lệ quốc tế đòi hỏi phải sớm soạn thảo Luật quy hoạch và phát triển đô thị riêng [18].

Luật Hội đồng nhân dân và UBND quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của những cơ quan này ở cả 3 cấp chính quyền. Luật được sửa đổi vào năm 2004 nhằm tăng cường quyền giám sát của HĐND, tăng quyền hạn đồng thời quy định cụ thể hơn chức năng và nhiệm vụ của UBND.

Những đổi mới về chính sách như trên là rất tích cực, nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm, đặc biệt việc giao cho chính quyền địa phương nhiều quyền hạn hơn trong tăng thu, kiểm soát quy hoạch không gian và phê duyệt các dự án.

Thách thức chủ yếu là sự chồng chéo các luật, yêu cầu nâng cao năng lực cần thiết cho chính quyền địa phương và sự thay đổi thái độ của các quan chức địa phương từ vai trò thụ động sang chủ động.

b. Nhu cầu cơ sở hạ tầng và tài chính

- Có nhiều số liệu khác nhau về lĩnh vực cấp nước, nhưng một cuộc điều tra cơ bản tiến hành năm 2002 ở tất cả các công ty kinh doanh nước sạch ở Việt Nam cho thấy chỉ có 50% cư dân thành thị có nước máy đạt tiêu chuẩn quốc gia. Tỷ lệ này dao động từ 67% ở những thành phố lớn cho tới mức 11% ở những thị trấn nhỏ.

- Không một đô thị nào ở Việt Nam có hệ thống xỷ lý nước thải, mặc dù đây là một trong những ưu tiên của Chính phủ. Năm 2005, các trạm xử lý mới đang được xây dựng ở Đà Nẵng, Hạ Long, Thành phố Hồ Chí Minh (Bình Chánh), Hà Nội (Hồ Tây), Đà Lạt, Huế và Buôn Mê Thuột. Một vài đô thị khác như Cần Thơ, Sóc Trăng, Bắc Ninh còn đang trong giai đoạn chuẩn bị dự án. Ô nhiễm nguồn nước do chất thải sinh hoạt và công nghiệp chưa qua xử lý đang gây ra những mối quan ngại nghiêm trọng đối với sức khoẻ con người và suy thoái môi trường.

- Việc thu gom chất thải rắn nhìn chung được quản lý khá tốt ở Việt Nam. Tuy nhiên, chôn lấp (tiêu huỷ) rác thải an toàn đang trở thành vấn đề cơ bản ở các đô thị lớn. Chính phủ đã đưa ra danh sách 50 bãi rác đô thị bị coi là nguồn gây ô nhiễm môi trường.

- Mạng lưới đường giao thông đô thị chưa hoàn chỉnh. Vấn đề tăng nhanh chóng xe gắn máy gây ra hậu quả tắc nghẽn giao thông đô thị và làm không khí ngày càng bị ô nhiễm nghiêm trọng. Hệ thống giao thông công cộng chưa phát triển, đặc biệt ở các thành phố lớn. An toàn giao thông cần được ưu tiên nhiều hơn nữa nhằm đối phó với tỷ lệ tai nạn giao thông hiện đang rất cao (Việt Nam nằm trong nhóm nước có tỷ lệ tai nạn giao thông cao nhất thế giới).

- Việt Nam cơ bản đã thoát ra khỏi chế độ bao cấp nhà ở. Nhiều căn hộ ở đã được bán cho người sử dụng. Trước khi có Luật đất đai mới năm 2004, khoảng 80% diện tích nhà ở là do dân tự xây. Hầu hết số này được xây dựng một cách phi chính thức, không theo quy hoạch và các quy định của pháp luật; thiếu cơ sở hạ tầng phù hợp. Nhà ở rất chật chội với 30% dân số chỉ có gần $3m^2$ nhà/đầu người. Khoảng 25% nhà ở được Nhà nước phân loại chưa đạt tiêu chuẩn, hay nhà tạm. Luật đất đai mới cùng với sự tăng trưởng kinh tế nhanh của Việt Nam đã tạo động lực cho các công ty phát triển bất động sản mà phần lớn vẫn đang thuộc sở hữu nhà nước tiến hành các dự án phát triển theo quy hoạch. Tuy nhiên, xây dựng nhà ở phù hợp với khả năng chi trả của người có thu nhập thấp bao gồm cả sinh viên và những người trong diện bị giải toả do yêu cầu của các dự án phát triển vẫn là một thách thức lớn.

- Năm 2004, việc cải tạo dần các khu nhà ổ chuột hay nâng cấp đô thị được Chính phủ coi là một chính sách hợp lý nhằm cải thiện nhà ở chi phí thấp. Ngân hàng Thế giới đã hỗ trợ dự án nâng cấp đô thị thông qua việc tài trợ các dự án nâng cấp ở Cần Thơ, Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh, Nam Định và chuẩn bị triển khai chương trình nâng cấp đô thị cấp quốc gia. Từ năm 2005 Chính phủ đã đề ra một số chỉ tiêu đầy tham vọng (và đôi khi thiếu nhất quán) qua nhiều văn bản chính sách khác nhau như chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo, và các "kế hoạch/quy hoạch định hướng tổng thể" khác nhau về phát triển đô thị, cấp nước, thoát nước và quản lý chất thải rắn nhưng không một văn bản nào tính tới chi phí và sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các mục tiêu. Ước tính nhu cầu tài chính đáp ứng các mục tiêu phát triển cơ sở hạ tầng đô thị đến năm 2010 của Chính phủ khoảng 26 tỷ USD. Điều nay đòi hỏi tỷ lệ đầu tư hàng năm ở các hạng mục khác nhau phải cao hơn nhiều mức đạt được trong những năm cuối thập kỷ 90.

c. Quy hoạch và thực hiện quy hoạch đô thị

- Ở Việt Nam, công tác quy hoạch đô thị còn thuộc trách nhiệm của quá nhiều các bộ ngành và các cấp chính quyền. Có 3 loại quy hoạch, mỗi loại tương ứng với nhiệm vụ của một bộ ngành khác nhau và được áp dụng cho các tỉnh và thành phố khác nhau: Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội do Bộ Kế hoạch và đầu tư chịu trách nhiệm; quy hoạch không gian (còn gọi là quy hoạch xây dựng) do Bộ Xây dựng đảm nhiệm; và quy hoạch phát triển ngành do từng bộ ngành liên quan chịu trách nhiệm. Trình tự quy hoạch mong muốn gắn việc lập các quy hoạch không gian trên cơ sở quy hoạch kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành không phải bao giờ cũng làm được. Đa số các quy hoạch đều do một vài Viện quy hoạch TW soạn thảo. Các Viện này có xu hướng quảng bá những ý tưởng chính trị chính thống và các chỉ tiêu sản xuất do Chính phủ yêu cầu hơn là đáp ứng những nhu cầu thực tế của thị trường. Sự tham gia, tham vấn của công chúng trong tiến trình này còn rất hạn chế.

- Hầu hết các cơ quan có nhiệm vụ lập quy hoạch đều có trách nhiệm báo cáo cho 2 nơi: một là báo cáo theo ngành dọc lên các bộ và hai là báo cáo theo ngành ngang cho cơ quan chính quyền địa phương. Đa số các quyết định quy hoạch quan trọng được đưa ra ở cấp TW nhưng thiếu sự phối hợp liên ngành. Đây là một tiến trình từ trên xuống dưới, nhưng thiếu các quy trình rõ ràng nhằm tiếp nhận các quan điểm khác nhau và tạo ra sự đồng thuận cho quy hoạch đô thị hiệu quả.

- Quy hoạch xây dựng ở Việt Nam đã hình thành trong một thời kỳ mà tất cả công việc xây dựng đều do Nhà nước thực hiện. Quy hoạch xây dựng gồm: định hướng QHTT phát triển đô thị quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết. Các quy hoạch chung có ảnh hưởng mạnh nhất đến phát triển đô thị Việt Nam nhưng còn thiếu hiệu quả. Có một khoảng cách lớn giữa những quy hoạch chung lý tưởng được treo trong văn phòng của các UBND và thực tế phát triển đô thị trên hiện trường. Quy hoạch chung ở Việt Nam có xu hướng đại diện cho những ý tưởng mà các chuyên gia quy hoạch và nhà quản lý mong muốn về thành phố của mình, mà không bị giới hạn bởi những nguồn lực tài chính. Để các quy hoạch có hiệu quả hơn, trước hết cần kết hợp với những quy hoạch kinh tế - xã hội và ngành; thứ hai, cần có tính chiến lược và ít cứng nhắc hơn; thứ ba, tất cả những bên tham gia bao gồm cả người dân và các nhà đầu tư tư nhân phải được tham gia vào quá trình chuẩn bị; thứ tư, việc lập quy hoạch cần dựa trên các nguồn lực có thể cho các giai đoạn thực hiện quy hoạch; cuối cùng quy hoạch phải tính tới các rủi ro và các thách thức để có tính khả thi cao.

Do hướng theo những tiêu chuẩn kỹ thuật cứng nhắc, dẫn tới những "ý tưởng" phi thực tế và không đủ nguồn lực thực hiện, nhiều quy hoạch chung không thể triển khai được và kết quả thường là bị quên lãng. Các quy chuẩn vận hành có thể được triển khai từng bước theo thời gian cùng với sự tăng trưởng kinh tế. Các quy hoạch chung hiện tại thiếu sự phân đoạn và cơ chế phát triển cần thiết để có thể chuyển hoá thành hiện thực ở một nền kinh tế thị trường.

Quy hoạch chi tiết quy định trước loại hình sử dụng cụ thể đối với không gian đô thị bao gồm cả chất lượng, số lượng và vị trí của từng loại công trình phát triển và xây dựng. Tuy nhiên, các quy hoạch này thường được xây dựng trước khi có nguồn vốn cần thiết đảm bảo cho công tác triển khai. Hậu quả là công trình phát triển bị ảnh hưởng, hay diễn ra không theo quy hoạch đã phê duyệt. Rất nhiều khu vực dân cư đô thị của Việt Nam đã và đang phát triển một cách tự phát thành những khu đông đúc chật chội với những ngõ nhỏ chật hẹp và ngoằn ngoèo, thiếu hệ thống thoát nước hoặc xử lý nước thải hợp lý và không gian mở cho nghỉ ngơi giải trí. Việc cung cấp cơ sở hạ tầng thiếu quy hoạch sẽ đắt hơn rất nhiều do các chi phí thu hồi đất và tái định cư cũng như những khó khăn khi thi công trong một không gian hạn hẹp.

- Chính quyền địa phương cần được trao quyền hạn nhiều hơn để có thể nhanh chóng điều chỉnh quy hoạch nhằm đáp ứng các nhu cầu đang thay đổi. Ở các nước công nghiệp

Chính phủ thường chỉ nên giữ quyền kiểm soát quy hoạch liên quan đến quốc phòng, an ninh giao thông và công viên cấp quốc gia, còn Chính quyền địa phương xây dựng và thực thi các quy hoạch sử dụng đất nhất quán (tương đương với quy hoạch chi tiết khu vực ở Việt Nam), đồng thời bảo đảm việc cung cấp cơ sở hạ tầng phù hợp. Quy hoạch sử dụng đất quy định giới hạn những loại hình sử dụng đất và các quy chuẩn xác định các tác động có thể chấp nhận của loại hình sử dụng. Nhìn chung, quy hoạch chi tiết không cần có sự phê duyệt từ chính quyền các cấp cao hơn, trừ các dự án độc lập phải chịu sự xem xét cấp phép và thẩm tra rất nghiêm ngặt. Hệ thống luật pháp được sử dụng nhằm bảo đảm quy hoạch chi tiết đáp ứng những chỉ dẫn, quy chuẩn và các chính sách của các cấp chính quyền cao hơn.

- Sự phát triển mở rộng đô thị ngoại vi những thành phố lớn ở khu vực nông thôn đông đúc dân cư thuộc lưu vực Đồng bằng sông Hồng và sông Mêkông là những thách thức đặc biệt. Hàng năm, có khoảng hơn 100 km^2 đất nông thôn được đô thị hoá. Đô thị hoá phi chính thức diễn ra theo phương thức tự phát. Sự phát triển nhanh chóng thiếu quy hoạch ở nhiều nơi đã dẫn tới môi trường xuông cấp nghiêm trọng, an ninh lương thực bị đe dọa, nông dân mất ruộng, nông thôn bị tàn phá. Trong 5 năm trở lại đây, đã có một vài điển hình quy hoạch tốt vùng ven đô như khu Từ Liêm và Ciputra ở Hà Nội hay Phú Mỹ Hưng ở thành phố Hồ Chí Minh (hình 23).



Hình 23: Những công trình xây dựng mới ở Hà Nội (5)

- Quy hoạch vùng là một bước tiến có hiệu quả, nhằm thúc đẩy việc sử dụng hợp lý các nguồn lực hiếm hoi. Hậu quả của việc thiếu quy hoạch vùng chính là sự sản sinh nhanh chóng của các khu công nghiệp trên toàn quốc mà trong số đó có rất nhiều khu chưa được khai thác hợp lý. Năm 2005, việc tiến hành quy hoạch vùng đã bắt đầu ở các vùng đô thị lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng. Tuy nhiên,

trong thời gian qua mới chỉ tiến hành giới hạn trong quy hoạch xây dựng. Quy hoạch vùng cần phải gắn kết tốt hơn với hệ thống phân vùng lãnh thổ, quy hoạch kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành đồng thời phải thiết lập một khung thể chế hiệu quả để thực thi các quy hoạch vùng. Sự yếu kém trong quản lý đô thị ở Việt Nam phải được khắc phục, tạo điều kiện cho quy hoạch có hiệu quả hơn, góp phần phát triển đô thị tốt hơn. Trên danh nghĩa, Bộ Xây dựng và các Sở Xây dựng thuộc tỉnh - thành phố chịu trách nhiệm quản lý quy hoạch đô thị, nhưng nhiều Bộ và Sở ban ngành khác cũng có những trách nhiệm chồng chéo. UBND không có đầy đủ quyền hạn để thực hiện một cách hiệu quả vai trò điều phối và quản lý. Như vậy, để thúc đẩy tốt hơn quá trình phát triển đô thị một cách hiệu quả, cần phải trao nhiều quyền hạn hơn cho chính quyền địa phương trong quản lý cũng như quy hoạch đô thị; tổ chức thực hiện tốt hơn với sự kiểm tra và điều tiết phù hợp nhằm giúp các viên chức địa phương giải trình rõ ràng những quyết định của họ; cuối cùng tạo điều kiện cho sự tham gia càng nhiều của người dân.

d. Tài chính và nguồn lực phát triển đô thị

- Trong quá trình chuẩn bị để đáp ứng nhu cầu đầu tư tăng thêm, Việt Nam sẽ cần phải giảm bớt sự phụ thuộc vào nguồn vốn ngân sách và bắt đầu chuẩn bị cho quá trình dịch chuyển khỏi nguồn vốn ưu đãi của nhà tài trợ giành cho các dịch vụ cơ sở hạ tầng đô thị. Chiến lược chuyển đổi đòi hỏi phải đa dạng hoá những nguồn tài chính giành cho việc phát triển cơ sở hạ tầng, chú trọng tăng cường vai trò của khu vực tư nhân với tư cách là một nguồn tài chính và với tư cách là người phát triển cơ sở hạ tầng. Chiến lược cũng phải nhìn nhận vai trò lớn hơn cuả chính quyền địa phương trong đầu tư cơ sở hạ tầng theo khuôn khổ chính sách phân cấp của Chính phủ. Sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân trong việc cấp vốn cho cơ sở hạ tầng có phối hợp với các chính quyền địa phương sẽ hỗ trợ cho công cuộc phân cấp và cải thiện hiệu quả của đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, thành công của xu hướng mới này phụ thuộc rất nhiều vào việc tiếp tục cải thiện môi trường quản trị doanh nghiệp ở cấp chính quyền địa phương. Nguồn vốn ngân sách, hiện chủ yếu được chuyển xuống địa phương như là khoản viện trợ không hoàn lại, sẽ phải được sử dụng một cách hiệu quả hơn trong tương lai và chỉ dùng cho những đầu tư có lợi xuất xã hội cao mới có khả năng thu hồi chi phí đầy đủ, ví dụ như xử lý nước thải, hoặc vì công bằng xã hội. Ngay cả những trường hợp này, nguồn lực ngân sách cũng nên được sử dụng ở mức độ vừa đủ để làm đòn bẩy thu hút các nguồn tài chính khác.

- Khi người dân đô thị trở lên giầu có hơn, chính quyền địa phương có khả năng tăng thêm đáng kể nguồn thu bằng cách tăng phí sử dụng đối với các dịch vụ cơ sở hạ tầng như cấp nước, bãi đỗ xe. Điều này sẽ mở ra những nguồn tài chính mới. Cũng có thể áp dụng các loại thuế địa phương để tăng thêm nguồn thu.

- Những nguồn tài chính khác có lẽ chỉ trừ nguồn cổ phần hoá các doanh nghiệp đòi hỏi chính quyền địa phương phải thể hiện uy tín đi vay của mình bằng cách công khai danh sách và tài khoản, kể cả kiểm toán độc lập. Chính quyền địa phương cũng phải chứng tỏ hiệu quả bằng cách thực hiện đấu thầu các công trình một cách minh bạch hơn và xử lý, thực hiện đúng thời hạn các dự án cơ sở hạ tầng. Một bước quan trọng để tiến tới đích này là các tỉnh, thành phải được định hạn tín dụng một cách độc lập.

- Các nguồn tài chính bổ sung tiềm năng gồm:

+ Quỹ đầu tư của chính phủ - Ngân hàng phát triển và các quỹ cơ sở hạ tầng phát triển địa phương.

+ Đầu tư tư nhân.

+ Phát hành trái phiếu

+ Các ngân hàng thương mại

+ Cổ phần hoá các doanh nghiệp Nhà nước.

- Ngân hàng phát triển (DB) trước là gọi là quỹ Hỗ trợ Phát triển, ở cấp quốc gia và các quỹ đầu tư phát triển địa phương (LDIFs) ở cấp tỉnh (cho tới nay đã có 13 tỉnh thiết lập quỹ này), có thể cung cấp các khoản vay cho những dự án đầu tư cơ sở hạ tầng nào đó đủ khả năng thanh toán nợ. Những dự án như vậy có thể gồm đầu tư cấp nước, cầu đường mang tính chiến lược có khả năng thu phí. Các quỹ đầu tư phát triển địa phương tạo ra tiềm năng lớn nhất cho chính quyền địa phương. Năm 2004 tổng vốn hoạt động của các quỹ này đạt khoảng 300 triệu USD và 7 quỹ lớn nhất đầu tư tới gần 100 triệu USD, tăng 118 % so với năm 2002. Một nét đặc biệt của các quỹ này là chúng có thể thiết lập các liên doanh với các nhà đầu tư tư nhân và góp vốn dự án. Một số điểm yếu về quản trị và minh bạch trong các quỹ này đang được khắc phục.

- Tiềm năng lớn để tăng thêm đầu tư cho cơ sở hạ tầng là đầu tư tư nhân, kể cả đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, cho tới nay đầu tư của khu vực tư nhân ở Việt Nam giành cho cơ sở hạ tầng đô thị còn yếu. Các nhà đầu tư cần thu được lợi nhuận tương ứng với rủi ro mà họ lãnh chịu, nhưng điều này cần được cân đối với việc bảo vệ người sử dụng trước thế lực thị trường của cơ sở hạ tầng tư nhân hoá. Cách tốt nhất là thông qua kinh nghiệm thực tế, thông qua cách thiết lập các dự án thí điểm ở cấp chính quyền địa phương với sự tham gia của khu vực tư nhân trong một loạt các lĩnh vực cơ sở hạ tầng đô thị. Dự án nhà máy xử lý nước thải sông Đà theo phương thức BOO ở Hà Nội do VINACONEX, một doanh nghiệp Nhà nước xúc tiến sẽ là những bài học hữu ích. Tuy nhiên, các dự án liên quan đến các công ty tư nhân thay vì doanh nghiệp Nhà nước, và các nguồn tài chính tư nhân thay vì các ngân hàng quốc doanh thậm chí còn hữu ích hơn nữa trong việc tạo thêm tiếp cận tiềm năng tới các nguồn vốn lớn hơn nhiều.

- Chính phủ phát triển thị trường trái phiếu, là một biện pháp trực tiếp cấp vốn cho đầu tư, kể cả đầu tư cơ sở hạ tầng, nhưng mục tiêu rộng hơn là phát triển thị trường vốn. Ở cấp tỉnh, trái phiếu lần đầu tiên được phát hành ở thành phố Hồ Chí Minh vào năm 2003, dưới hình thức trái phiếu nghĩa vụ chung, thu được 127 triệu USD. Năm 2004, quỹ đầu tư phát triển đô thị thành phố Hồ Chí Minh (HIFU), do UBND Thành phố sở hữu 100%, quản lý việc phát hành thêm 127 triệu USD trái phiếu tỉnh thành. Các quy định về công khai thông tin khi chào bán ra công chúng hoặc là chưa có hoặc còn rất yếu. Nhìn chung thị trường trái phiếu có tiềm năng phát triển đáng kể nhưng để biến tiềm năng thành hiện thực thì cần có các cải cách quan trọng về thể chế, nhất là vấn đề quản trị và minh bạch.

- Sự sai lệch về kỳ hạn giữa nhu cầu vốn dài hạn cho cơ sở hạ tầng và tiền gửi ngân hàng ở ngân hàng quốc doanh có nghĩa là các ngân hàng không phải là các thể chế tối ưu để cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, bằng cách góp chung vào một tổ hợp đầu tư, các ngân hàng có thể đóng vai trò cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng, nếu nguồn vốn đó được dùng cho những dự án có lợi suất cao nhất. Ngành Tài chính của Việt Nam hiện do 4 ngân hàng thương mại quốc doanh chiếm vị trí thống lĩnh với khoảng 80% tổng vốn, khoản vay và tài sản của hệ thống ngân hàng.

Trong thập niên vừa qua các ngân hàng thương mại quốc doanh đó biến đổi từ vị thế là công cụ chuyên cho vay chính sách để trở thành trung gian tài chính định hướng thương mại nhiều hơn. Tuy nhiên, còn rất nhiều việc khác cần làm để cải cách ngân hàng thì mới có thể sử dụng các ngân hàng một cách phù hợp để cấp vốn phát triển cơ sở hạ tầng đô thị.

- Trên thế giới, nhiều chính phủ đã sử dụng việc góp cổ phần của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước như là một cách tạo nguồn thu đáng kể. Quá trình cổ phần hoá các doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam chủ yếu là hướng tới mục đích cải thiện hiệu quả, chứ không phải là công cụ để tạo nguồn thu. Nhưng khi Việt Nam phải đối mặt với các thách thức về nguồn vốn để tài trợ cho chương trình đầu tư lớn, thì việc cổ phần hoá có thể là một nguồn tài chính bổ sung. Nếu muốn chương trình cổ phần hoá có thể tạo ra nguồn thu đáng kể thì cần cải thiện về nhiều mặt: Công khai thông tin về tình hình kế toán và kinh doanh của các doanh nghiệp; quản trị doanh nghiệp, nhất là bảo vệ quyền lợi của cổ đông thiểu số; và niêm yết cổ phiếu của các công ty trên sàn giao dịch chứng khoán để tạo điều kiện trao đổi mua bán.

- Để có thể thành công trong việc đa dạng hoá các nguồn tài chính ở cấp tỉnh thành, các chính quyền địa phương sẽ phải phát triển năng lực chuyên môn và xây dựng các khuôn khổ chính sách và tác nghiệp phù hợp để làm việc với khu vực tư nhân thông qua các cơ chế cấp vốn trực tiếp (đối tác tư nhân - Nhà nước, hợp đồng quản lý, v.v...) và các cơ chế gián tiếp (trái phiếu tỉnh thành, trái phiếu dựa vào nguồn thu, vay ngân hàng, v.v..) Chính quyền TW cũng cần đóng vai trò tích cực trong việc: Tạo các động cơ khuyến khích phù hợp để chính quyền địa phương và khu vực tư nhân tập trung phát triển cơ sở hạ tầng đô thị, và thiết lập các khuôn khổ quản lý điều tiết rõ ràng, nhất quán

đối với việc cấp vốn đầu tư cơ sở hạ tầng đô thị khi có sự tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp của khu vực tư nhân.

3.3. CÁC NHIỆM VỤ TRỌNG TÂM

Nhằm nâng cao hiệu quả công tác thực hiện quy hoạch đô thị, góp phần cải thiện phát triển đô thị của Việt Nam, trong những năm tới, theo khuyến nghị của Ngân hàng Thế giới và kinh nghiệm thực tế quản lý quy hoạch xây dựng của hơn 20 năm đổi mới cần tập trung vào một số nhiệm vụ trọng tâm như sau:

1. Tổ chức hệ thống phân vùng lãnh thổ
2. Xây dựng đồng bộ các chính sách chỉ đạo
3. Nâng cao năng lực và tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị các cấp
4. Làm chính xác lại mục tiêu, nhu cầu, phương pháp tiếp cận và cung cấp kết cấu hạ tầng thiết yếu của đô thị.
5. Cải cách công tác lập và thực hiện quy hoạch đô thị.
6. Đổi mới công tác tài chính đô thị nhằm thu hút các nguồn vốn và nguồn lực đáp ứng nhu cầu phát triển đô thị [5].

3.3.1. Tổ chức hệ thống lãnh thổ

a. Hệ thống vùng lãnh thổ tổng hợp

Hiện nay, các ngành đều có hệ thống phân vùng khác nhau, Ví dụ như các vùng tự nhiên (theo quan điểm địa lý tự nhiên); 5 vùng kinh tế lớn hoặc 10 vùng đô thị lớn, v.v...

Việc phân vùng lãnh thổ nên thực hiện theo quan điểm tổng hợp tự nhiên, kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng, xây dựng và quản lý đô thị, sao cho mỗi vùng đều có các vùng địa hình đặc trưng: vùng núi, trung du, đồng bằng, biển. Ngoài ra, mỗi vùng phải có hạt nhân là các chùm đô thị giữ vai trò là động lực tăng trưởng. Các vùng lãnh thổ nên có quy mô tương tự nhau.

Theo quan điểm trên, Việt Nam chỉ nên chia làm 4 vùng lãnh thổ tổng hợp:

- Vùng I: Gồm các tỉnh miền núi phía Bắc, các tỉnh đồng bằng Bắc bộ và Thanh Hoá. Hạt nhân của vùng kinh tế trọng điểm là Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh.

- Vùng II: Gồm các tỉnh Bắc Trung bộ, Thành phố Đà Nẵng và tỉnh Quảng Nam. Hạt nhân của vùng là Vinh - Huế - Đà Nẵng.

- Vùng III: Gồm các tỉnh Nam Trung bộ (trừ Bình Thuận) và Tây Nguyên. Hạt nhân của vùng là Buôn Mê Thuột - Nha Trang - Văn Phong và Cam Ranh.

- Vùng IV bao gồm các tỉnh Đông Nam bộ, Bình Thuận và Tây Nam bộ. Hạt nhân của vùng là Thành phố Hồ Chí Minh - Biên Hoà - Vũng Tàu - Thủ Dầu Một và Cần Thơ (hình 22).

b. Các khu kinh tế đặc thù

Là các tiểu vùng kinh tế nằm trong các vùng kinh tế tổng hợp. Các khu kinh tế ở Việt Nam gồm các khu kinh tế ven biển: Phú Quốc, Nhơn Hội, Nam Hà Tĩnh, Hải Phòng, Vân Đồn, v.v... Các khu kinh tế cửa khẩu nằm dọc biên giới phía Bắc, phía Tây và Tây Nam.

c. Hệ thống các vùng chuyên ngành

Ngoài các khu kinh tế, các vùng chuyên ngành bao gồm các vùng công nghiệp, đô thị nghỉ mát, các vùng đặc trưng khác và các vùng đô thị lớn được hình thành trên cơ sở các chùm đô thị.

Ngoài vùng kinh tế hành chính được Hiến pháp công nhận, cần bổ sung thể chế hợp pháp cho các vùng lãnh thổ tổng hợp, các vùng chuyên ngành và các khu kinh tế đặc thù chưa được Hiến pháp công nhận, để làm cơ sở luật hoá. Vấn đề này đang dẫn đến những khó khăn lớn trong việc lập quy hoạch vùng, xây dựng các thể chế và bộ máy quản lý vùng.

3.3.2. Các chính sách chỉ đạo

Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị tới năm 2020 cần được cập nhật lại trên cơ sở có xem xét sự chuyển đổi vai trò của chính quyền Trung ương từ kiểm soát trực tiếp sang tạo điều kiện, hướng dẫn và điều tiết sự phát triển. Định hướng cũng phải thực tế hơn so với những điều có thể thực hiện trong giai đoạn kế hoạch và khi nguồn lực tài chính hạn chế. Cần có những sáng kiến tương tự trong chính sách quản lý nước thải, thoát nước, chất thải rắn và giao thông đô thị. Các vấn đề đặc biệt cần được quan tâm xem xét trong các lĩnh vực này bao gồm việc hướng dẫn thực hiện đánh giá kinh tế và tài chính đối với các hệ thống vận chuyển đại chúng chi phí cao ở đô thị và các quá trình tái chế và xử lý cơ giới hoá đối với chất thải rắn; và các quy trình thủ tục minh bạch bảo vệ lợi ích môi trường và xã hội đối với những người dân bị ảnh hưởng khi xây dựng mới hệ thống xử lý nước thải và chôn lấp chất thải rắn. Đặc biệt quan trọng là chính sách hướng dẫn đối với giao thông đô thị, khi tỷ lệ sở hữu xe hơi đang tăng rất nhanh và việc phát triển hệ thống vận chuyển đại chúng chi phí cao ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đang được tiến hành.

Các chính sách vĩ mô khác như phân cấp và cải cách lĩnh vực tài chính đang có những tác động sâu sắc đối với phát triển đô thị. Việc giao trách nhiệm lớn hơn cho các cấp hành chính gần nhất với người dân ở các khu đô thị thông qua quá trình phân cấp rõ ràng là một bước tiến tích cực nhằm đáp ứng nhanh hơn và hiệu quả hơn đối với những nhu cầu và nguyện vọng của người dân. Đây là một thay đổi cơ bản đối với định hướng quản lý quốc gia hiện tại, đi đối với việc xây dựng năng lực nhằm củng cố các kỹ năng quản lý và chuyên môn các cấp chính quyền địa phương. Phân cấp hơn nữa đối với quy hoạch đô thị và thực hiện dự án chắc sẽ đem lại nhiều lợi ích thiết thực. Việc thực thi dự án thường phải gánh chịu những chậm trễ không đáng có đối với việc chấp thuận các

nghiên cứu khả thi, thiết kế và quy trình thủ tục do những xét duyệt phức tạp, rườm rà ở các cấp chính quyền địa phương và Trung ương. Những chính sách này cần phải được rà soát theo hướng trao nhiều trách nhiệm hơn trong phạm vi có thể cho chính quyền địa phương. Cải cách lĩnh vực tài chính sẽ tạo điều kiện cho chính quyền các tỉnh và thành phố chủ động, huy động các nguồn lực bổ sung phục vụ phát triển.

3.3.3. Nâng cao năng lực và tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị các cấp

a. Tăng cường vai trò chỉ đạo của chính phủ

Ở cấp quốc gia, Chính phủ nên thành lập Uỷ ban quy hoạch do 1 Phó thủ tướng làm trưởng ban. Bộ Xây dựng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Tài nguyên môi trường, Bộ Tài chính v.v... làm uỷ viên để chỉ đạo công tác quy hoạch và xây dựng đô thị. Đối với các thành phố trực thuộc trung ương thì thành lập Uỷ ban quy hoạch và xây dựng đô thị.

b. Phân cấp quản lý đô thị [27]

Hệ thống các đô thị Việt Nam được phân thành 3 cấp quản lý:

Thành phố trực thuộc Trung ương (cấp tỉnh)

Thành phố, thị xã thuộc tỉnh (cấp huyện)

Thị trấn thuộc huyện (cấp xã)

c. Làm rõ nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị các cấp

- Chính quyền đô thị của Việt Nam theo Luật định gồm: HĐND và UBND thành phố trực thuộc trung ương, thành phố, thị xã thuộc tỉnh và thị trấn;

- Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các đô thị được quy định tại Luật Tổ chức HĐND và UBND [38].

d. Nâng cao năng lực của HĐND, UBND các đô thị

- Năng lực chính của HĐND và UBND các đô thị phụ thuộc vào bộ máy, năng lực chỉ đạo và thực hiện của cán bộ đối với nhiệm vụ và quyền hạn được giao.

- Đối với HĐND các đô thị, việc nâng cao năng lực phải đảm bảo cho bộ máy, cán bộ chỉ đạo và thực hiện có thể quyết định được các chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của đô thị, xây dựng và phát triển đô thị về kinh tế – xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân đô thị, làm tròn nghĩa vụ của đô thị đối với cả nước.

Ngoài ra, HĐND còn thực hiện quyền giám sát đối với thường trực HĐND, UBND, Toà án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân cùng cấp trong việc thực hiện các nghị quyết của HĐND, sự tuân thủ pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở đô thị.

- Đối với UBND các đô thị, việc nâng cao năng lực là đảm bảo cho UBND có thể chấp hành tốt Hiến pháp, Luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và Nghị quyết của HĐND cung cấp nhằm đảm bảo thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế – xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn đô thị.

Năng lực của UBND đô thị chính là thực hiện chức năng quản lý Nhà nước ở đô thị, góp phần đảm bảo sự chỉ đạo thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước, từ trung ương đến cơ sở (mục 2.4.2).

e. Tăng cường nhiệm vụ và trách nhiệm của chính quyền đô thị

- Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các đô thị được quy định tại Luật Tổ chức HĐND, UBND, không có sự phân biệt giữa các đô thị với các cấp lãnh thổ khác như tỉnh, huyện và xã.

- Sự cần thiết phải sửa đổi Luật Tổ chức HĐND và UBND trên cơ sở:

+ Quy định rõ nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền đô thị 03 cấp;

+ Quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban quy hoạch và xây dựng các vùng đô thị, trên cơ sở phối hợp giữa các bộ, ngành và các địa phương có liên quan;

+ Việc cung cấp thông tin về quy hoạch xây dựng đô thị, nên giao quyền hạn, trách nhiệm cho UBND đô thị các cấp;

+ Về quản lý và phát triển đô thị theo quy hoạch, nên tăng cường thêm quyền lực cho UBND các thị trấn, thành phố, thị xã thuộc tỉnh trong việc cấp các giấy phép xây dựng, đền bù giải phóng mặt bằng, quản lý trật tự xây dựng đô thị, quản lý khai thác và sử dụng không gian công cộng.

- Trong mọi trường hợp phải coi trọng việc mở rộng và nâng cao năng lực của dịch vụ công để bố trí cho chính quyền đô thị các cấp.

3.3.4. Mục tiêu, nhu cầu, phương pháp tiếp cận và phương thức cung cấp kết cấu hạ tầng đô thị

a. Mục tiêu, nhu cầu, phương pháp tiếp cận

Tỷ lệ người dân thành thị cần được tiếp cận với các dịch vụ cơ sở hạ tầng cơ bản còn rất nhiều từ quá trình đô thị hoá nhanh chóng. Chi phí dự kiến nhu cầu về vốn rất lớn. Huy động các nguồn vốn tài chính bổ sung sẽ là rất cần thiết. Xác định ưu tiên đầu tư trong khuôn khổ giới hạn về công tác tài chính là vô cùng quan trọng, bao gồm cả việc lựa chọn phạm vi (thời gian) thiết kế và các tiêu chuẩn kỹ thuật phù hợp đối với những đầu tư mới. Đối với những dự án hạ tầng như đường sá, nhà máy cấp nước và xử lý nước thải đô thị..., cần áp dụng cách tiếp cận dần dần trong phạm vi thiết kế ban đầu khá ngắn là từ 10 - 15 năm là tốt nhất. Cách tiếp cận này sẽ giảm thiểu về đầu tư ban đầu do đó tạo điều kiện cho số lượng người hưởng lợi được nhiều

hơn. Phương thức này cũng cho phép tạo ra những thiết kế phù hợp hơn nhằm đáp ứng những nhu cầu được hiện thực hoá trong tương lai. Khi chi phí nâng công suất bổ sung nhỏ, ví dụ như xây dựng các cống thoát nước thải lớn, thì tốt nhất là ứng dụng những thiết kế có thời gian sử dụng dài hơn. Áp dụng các cách tiếp cận theo nhu cầu với sự tham gia của người hưởng lợi trong mọi giai đoạn của quá trình đầu tư sẽ làm cho việc xác định ưu tiên được dễ dàng hơn. Nó cũng giúp huy động nguồn tài chính bổ sung dễ dàng hơn do khả năng sẵn sàng chi trả của những người hưởng lợi tăng thêm. Điều này đã được chứng minh qua các dự án cấp nước thí điểm do ngân hàng thế giới tài trợ ở các thị trấn thuộc Hải Phòng, Bắc Ninh và các giai đoạn đầu của dự án phát triển cấp nước đô thị; tất cả những dự án này đã áp dụng cách tiếp cận theo nhu cầu và với sự tham vấn người hưởng lợi. Điều này đưa tới việc chấp thuận biểu phí thu hồi chi phí cao hơn rất nhiều so với mức phí hiện đang thực hiện ở các thành phố lân cận.

- Cấp nước

Xét về mức độ ưu tiên liên quan đến các chuyên ngành, điều quan trọng nhất có lẽ là đảm bảo cho tất cả người dân đô thị được sử dụng nước máy đạt tiêu chuẩn quốc gia. Việc thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân và huy động nguồn vốn trong nước đối với lĩnh vực cấp nước dễ hơn so với đa số các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác. Do đó, việc sử dụng ngân sách Nhà nước chỉ nên hạn chế ở các khoản trợ cấp minh bạch cho người nghèo và đầu tư vào các tỉnh nghèo, nơi rất khó thu hút các nguồn tài chính khác.

- Bảo vệ môi trường và xử lý ngập úng

Chính phủ rất ưu tiên giải quyết tình trạng ô nhiễm môi trường và ngập lụt hiện đang diễn ra rất nghiêm trọng ở các thành phố lớn có mật độ dân cư và công nghiệp cao nhất. Xét về mức độ thiệt hại tài sản, chi phí do ngập lụt gây ra cũng cao nhất. Nhu cầu thu gom và xử lý nước thải, cải tiến hệ thống thoát nước và tiêu huỷ chất thải rắn an toàn đang gia tăng do người dân có điều kiện tài chính hơn và được giáo dục tốt hơn. Chính sách của Chính phủ ưu tiên các thành phố lớn sẽ làm cho chi phí/lợi ích đạt mức độ cao nhất. Việc huy động các nguồn lực tài chính khác cho các lĩnh vực này sẽ càng khó khăn hơn và trong khoảng ít nhất là 5 hoặc 10 năm tới, nguồn cấp vốn chủ yếu vẫn là ngân sách Nhà nước (bao gồm cả vốn ODA). Hiện nay tất cả các khoản vốn cho vệ sinh môi trường, ngoại trừ trang thiết bị cho quản lý chất thải rắn, đều do Nhà nước trợ cấp. Tình trạng này cần phải thay đổi để làm tăng ngân sách Nhà nước bằng cách yêu cầu các thành phố giàu có thể huy động một phần vốn, trên cơ sở phối hợp, ví dụ yêu cầu 1 tỉnh/thành phố kết hợp đóng góp: Cứ khoảng 1 tỷ đồng tiền trợ cấp của Chính phủ Trung ương với "X" tỷ đồng huy động từ các nguồn lực của chính tỉnh/thành phố đó. Các tỉnh/thành phố sẽ phải tăng phí xử lý nước thải và chất thải rắn để có thể thực hiện được yêu cầu này.

- Giao thông đô thị

Nhu cầu giải quyết các vấn đề giao thông đô thị đang ngày càng trở nên quan trọng ở các thành phố lớn. Tỷ lệ xử lý xe hơi tăng khoảng 10% mỗi năm đang làm tăng tình trạng tắc nghẽn và phát sinh nhu cầu đường sá và diện tích đỗ xe nhiều hơn. Các nhà quy hoạch đô thị sẽ phải dung hoà nhu cầu này với các nhu cầu trái ngược nhằm bảo tồn nét lịch sử của các thành phố như Hà Nội và Huế. Chính những nét lịch sử này đã khiến các thành phố trở nên hấp dẫn đối với khách du lịch và đem lại những nguồn doanh thu quan trọng. Cũng cần phải quan tâm việc gìn giữ những tỷ lệ không gian dễ chịu đối với con người và sự sống động của các thành phố. Việc ứng dụng các hệ thống giao thông công cộng tiên tiến nên được ưu tiên cao để thay thế cho nhu cầu đường sá nhiều hơn. Ban đầu nên ưu tiên tập trung vào việc sử dụng hệ thống xe buýt. Ở đa số các thành phố trên thế giới, giao thông công cộng phải được trợ cấp trong phạm vi nào đó để cho người dân có thể chi trả và sử dụng. Các trợ cấp này có thể được giảm thiểu thông qua đấu thầu quyền vận hành các tuyến đường trên cơ sở cạnh tranh và áp dụng giải pháp có chi phí thấp nhất - thường là hệ thống xe buýt. Ở những nơi đường sá cần mở rộng hoặc có bãi đỗ xe thì những người sở hữu xe hơi phải đóng góp chi phí bằng thuế và phí đỗ xe. Các loại thuế và phí đỗ xe nên được áp dụng để điều tiết nhu cầu.

- Nhà ở

Cung cấp nhà ở phù hợp với khả năng chi trả trong bối cảnh giá đất các thành phố chính ở Việt Nam rất cao là một thách thức lớn. Ở đa số các nước, việc Chính phủ xây dựng nhà ở xã hội hay công cộng thường không đem lại nhiều thành công. Giải pháp cho vấn đề này là đưa ra những chính sách ưu đãi cho các nhà đầu tư tư nhân và khuyến khích các chủ hộ cho thuê đầu tư vào lĩnh vực nhà cho thuê. Bên cạnh đó, phát triển thị trường tài chính nhà ở như một phần trong chương trình đổi mới tổng thể ngành tài chính là rất quan trọng. Chính sách cho vay sẽ trở nên hữu hiệu hơn khi mức độ cạnh tranh tăng lên và thời hạn cho vay kéo dài hơn; điều này sẽ trở nên khả thi hơn do sự phát triển của thị trường vốn. Một cách thức hiệu quả và giầu tính xã hội đối với việc cải thiện điều kiện sống và nhà ở cho người nghèo là cải thiện tại chỗ từng bước, hoặc nâng cấp đô thị đối với các khu nhà ổ chuột. Phương thức này gắn với việc thành phố đầu tư nâng cấp tổng thể cơ sở hạ tầng nhánh (cống, rãnh thoát nước mưa và nước thải, cấp nước, lát đường/ngõ, chiếu sáng đường phố...), đảm bảo quyền sử dụng đất đai và sở hữu nhà ở của các hộ gia đình (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất), và cung cấp các khoản vay nhỏ để người dân có thể nâng cấp nhà ở. Nghiên cứu từ nhiều nước cho thấy người dân sẽ tăng đầu tư vào nhà ở của họ lên gấp 7 lần so với mức thành phố đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Ngân hàng thế giới hiện đang tài trợ cho mô hình nâng cấp đô thị này ở Cần Thơ, Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh và Nam Định, và đang chuẩn bị cho "chương trình nâng cấp đô thị quốc gia" triển khai trên toàn quốc (hình 24).



Thị xã Đồng Hới - Quảng Bình



Thành phố Đà Nẵng

Hình 24: Một số hình ảnh phát triển nhà ở và đô thị Việt Nam trong thời kỳ đổi mới [8]

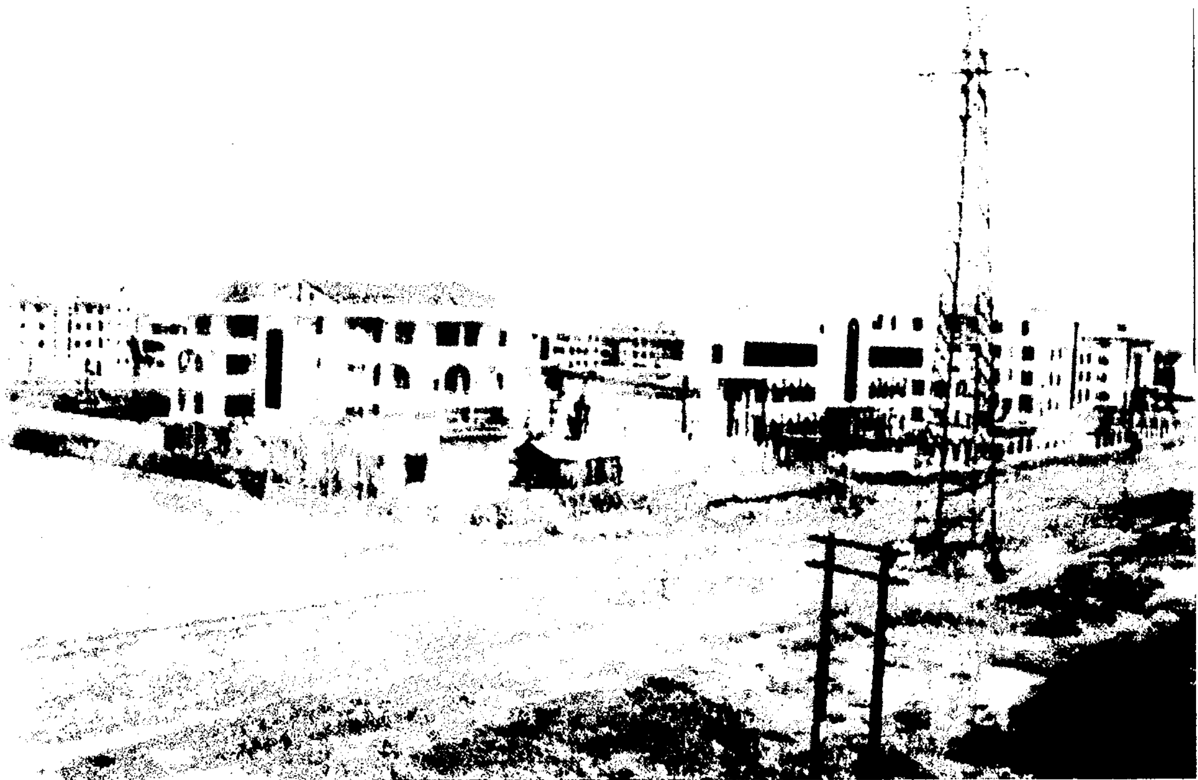


Một đoạn phố mới thị xã Lào Cai



Một góc thị xã Cao Bằng

Hình 24: Một số hình ảnh phát triển nhà ở và đô thị Việt Nam trong thời kỳ đổi mới [8]



Thị xã Vĩnh Yên đang xây dựng



16 khối nhà 11 tầng khu nhà bán đảo Linh Đàm

Hình 24: Một số hình ảnh phát triển nhà ở và đô thị Việt Nam trong thời kỳ đổi mới [8]



Hệ thống đường giao thông và hạ tầng trong khu công nghiệp Đồng Nai



Khu công nghiệp kĩ thuật cao Sài Đồng - Hà Nội

Hình 24: Một số hình ảnh phát triển nhà ở và đô thị Việt Nam trong thời kỳ đổi mới [8]



Khu nhà ở trên đường Nam Kỳ khởi nghĩa - TP. Vũng Tàu



Tòa nhà tháp Hà Nội

Hình 24: Một số hình ảnh phát triển nhà ở và đô thị Việt Nam trong thời kỳ đổi mới [8]



Khu nhà tái định cư tỉnh Lai Châu



Khu nhà tái định cư tỉnh Lai Châu

Hình 24: Một số hình ảnh phát triển nhà ở và đô thị Việt Nam trong thời kỳ đổi mới [8]

3.3.5. Đổi mới công tác quy hoạch và thực hiện quy hoạch đô thị

a. Cải cách công tác quy hoạch đô thị

Cần có sự phối hợp tốt hơn giữa các bộ và ban ngành địa phương chịu trách nhiệm lập quy hoạch kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành và quy hoạch xây dựng. Tất cả các bản quy hoạch và đặc biệt là quy hoạch xây dựng phải dựa trên mức đầu tư sẵn có hoặc các nguồn lực có thể huy động trong giai đoạn thực hiện quy hoạch. Quy hoạch xây dựng cần có tính chiến lược và ít áp đặt hơn. Các quy hoạch này cũng cần linh hoạt hơn đối với các tín hiệu thị trường. Thu hút đầu tư trong nền kinh tế thị trường theo xu hướng toàn cầu hoá không thể đoán trước được. Để cạnh tranh có hiệu quả, các thành phố phải có khả năng tự điều chỉnh nhanh chóng các quy hoạch trong khuôn khổ chiến lược tổng thể nhằm thích ứng với yêu cầu của các nhà đầu tư. Ngoài ra, cũng cần có sự tham vấn ở mức cao hơn đối với tất cả các bên liên quan (người dân, doanh nghiệp và nhà đầu tư) trong giai đoạn lập quy hoạch nhằm bảo đảm bản quy hoạch đáp ứng nhu cầu của họ. Việc phê duyệt các quy hoạch cũng cần phải minh bạch hơn bằng cách tạo điều kiện cho những người dân bị ảnh hưởng quyền được tham gia vào quá trình này. (33) (39)

b. Tăng cường phân cấp lập, xét duyệt, điều chỉnh và kiểm soát quy hoạch đô thị

Cần phân cấp nhiều hơn nữa trong công tác quy hoạch và giao cho địa phương trách nhiệm quản lý nhiều hơn. Song song với việc tăng nhiều quyền hạn hơn cho chính quyền địa phương, trách nhiệm giải trình cũng phải làm rõ hơn. Đặc biệt là cần phải thắt chặt hơn nữa chế tài trong kiểm soát quy hoạch. Một quy hoạch thành phố dù được chuẩn bị hiệu quả nhất cũng sẽ không có tác dụng nếu các chiến lược đề ra không có những chế tài thực hiện. Đối với cơ sở hạ tầng, nên thay thế việc áp dụng các quy chuẩn quốc gia mang tính chỉ định bằng các quy chuẩn vận hành thích hợp và tiện lợi trong điều kiện địa phương. Các quy chuẩn vận hành như vậy cần được áp dụng cho xây dựng đường, xử lý nước thải, diện tích không gian giải trí, giới hạn độ cao, khoảng phân cách, khả năng sử dụng kết hợp, mức độ ồn... Điều này sẽ cho phép cách tiếp cận phát triển hạ tầng từng bước được đề cập ở trên được áp dụng.

c. Đổi mới phương thức thực hiện quy hoạch đô thị

Các khu đất dự trữ cho nhu cầu dự kiến phát triển cơ sở hạ tầng có thể được triển khai dần khi cần thiết. Ví dụ như một con đường nhánh được thiết kế cho 6 làn xe có thể chỉ cần xây ban đầu với 2 làn và mở rộng khi mức độ giao thông tăng lên.

Sự phát triển các khu vực ven đô cũng đưa đến nhiều thách thức đặc biệt. Phương án lý tưởng nhất là hạ tầng xây dựng đi trước sự phát triển công nghiệp, thương mại và nhà ở hoặc ít nhất vào đúng thời điểm. Tuy nhiên, rất khó huy động nguồn tài chính cần thiết khi có nhu cầu. Duy trì công tác bảo vệ đường sá và đất dự trữ trong suốt một thời gian dài cũng là một thách thức. Để giải quyết những vấn đề này điều quan trọng là: Tất

cả các hình thức quy hoạch đều phải liên kết với nhau; các quy hoạch/kế hoạch cần đánh giá thực tế mức độ tài chính có thể sẵn có cho phát triển cơ sở hạ tầng; và cung cấp tài chính theo thứ tự ưu tiên. Đối với các thành phố, việc xây dựng tổ chức thể chế có hiệu quả nhằm quản lý sự phát triển ở các vùng ven đô sẽ mang ý nghĩa rất quan trọng.

d. Cải cách quy hoạch vùng và thể chế thực hiện quy hoạch vùng

Năm 2004 Chính phủ đã nhận thấy tầm quan trọng của quy hoạch vùng. Vấn đề này cần phải được mở rộng nhằm bảo đảm sự phối hợp của các loại hình quy hoạch và thiết lập một khuôn khổ thể chế có hiệu lực cho việc thực hiện quy hoạch vùng, đặc biệt là đối với quy hoạch các vùng đô thị rất lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và các vùng thành phố trực thuộc trung ương khác [34].

3.3.6. Tài chính đô thị và nguồn lực

a. Xây dựng hệ thống các quỹ phát triển đô thị

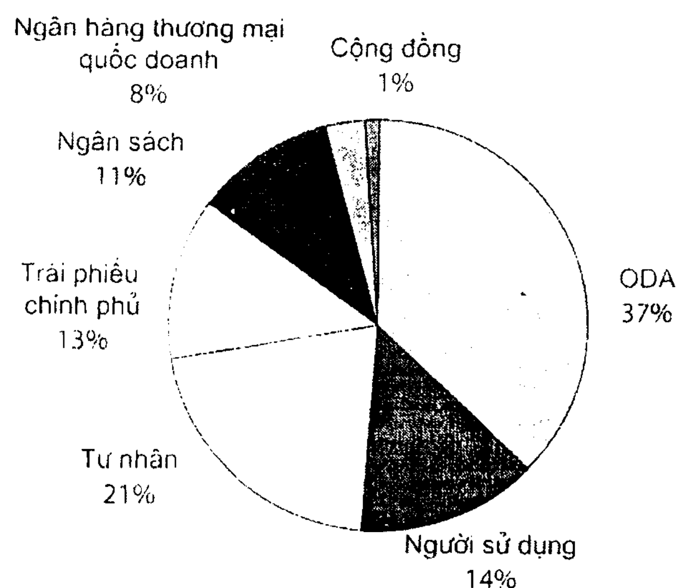
Nhu cầu tài chính cho hạ tầng đô thị vượt quá nguồn lực ngân sách Nhà nước. Chi phí ước tính cho thấy rằng mức đầu tư cho 2 thập kỷ từ 2000 - 2020 cao hơn rất nhiều so với những mức độ của những năm 1990 . Để đáp ứng yêu cầu này, Chính phủ cần phải giao trách nhiệm cho các thành phố/tỉnh tự huy động nhiều vốn hơn từ các nguồn như Quỹ phát triển quốc gia, các ngân hàng ví dụ như Quỹ hỗ trợ phát triển, Quỹ phát triển hạ tầng địa phương (LDIF) - như Quỹ HIFU, phát hành trái phiếu và các ngân hàng thương mại. Các thành phố cần được khuyến khích tăng nguồn thu ngân sách tự huy động.

b. Đổi mới cơ chế cấp phát ngân sách Nhà nước

Trong việc tổ chức cấp phát ngân sách Nhà nước giữa các cấp chính quyền, Chính phủ cần sử dụng các nguồn tài chính khan hiếm cho phát triển đô thị để kích thích các nguồn tài chính khác và tập trung cho các đầu tư thí điểm nhằm thể hiện chính sách và ý tưởng mới đồng thời hỗ trợ cho các vùng đô thị bị thiệt thòi nhất. Các tỉnh và thành phố giàu có hơn cần có khả năng huy động được nhiều nguồn tài chính khác. Cơ chế cấp phát ngân sách hiện tại giữa các cấp chính quyền cần được rà soát và sửa đổi, nhằm đưa ra những sáng kiến tích cực khuyến khích việc huy động các nguồn tài chính bổ sung.

c. Khuyến khích đầu tư, thu hút các nguồn vốn phát triển đô thị

Các tỉnh/thành phố cần ưu tiên phát triển môi trường khuyến khích phù hợp để thu hút tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Để thu hút vốn, các thành phố cần phải xây dựng uy tín tín dụng, cách tốt nhất là có được đánh giá tín dụng từ các cơ quan độc lập. Tài chính đô thị và quy trình thủ tục phải trở nên minh bạch hơn và nên được kiểm toán độc lập. Ngoài ra, cũng cần có một khuôn khổ những quy định cơ bản định hướng cho quan hệ đối tác giữa công và tư và tránh những mâu thuẫn quyền lợi trên thực tế hay do suy nghĩ (hình 25).



Các cơ chế đầu tư cho cơ sở hạ tầng (% đầu tư tài chính)

Hình 25: Các nguồn Tài chính đô thị – Nguồn WB (5)

d. Mở rộng nguồn thu và phương thức thu tại các đô thị

Các thành phố cần tăng nguồn thu tự huy động bằng cách nâng mức phí sử dụng để có thể trang trải đầy đủ chi phí cung cấp dịch vụ hạ tầng, trong đó bao gồm một số hoặc tất cả chi phí vốn (qua triết khấu trong đó có các khoản trả nợ). Hội đồng nhân dân thường miễn cưỡng khi phải phê chuẩn các mức tăng cần thiết mặc dù thực tế từ các cuộc điều tra cho thấy người dân nói chung sẵn sàng chấp nhận trả cao hơn mức mà chính quyền đưa ra tương ứng với mức dịch vụ hợp lý. Cần phải nghiên cứu tác động của việc thu hồi toàn bộ chi phí đối với người nghèo và người bị thiệt thòi để xác định phương thức có thể bảo vệ họ. Lệ phí cấp nước ở một vài thành phố như Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long đã rất gần với mức thu hồi toàn bộ chi phí. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều việc phải làm ở các tỉnh/thành phố khác. Phí xử lý chất thải rắn và nước thải đang ở mức thấp hơn so với mức phục hồi toàn bộ chi phí ở tất cả các tỉnh/thành phố. Các loại phí nước thải, cần được sửa đổi nhằm xoá bỏ yêu cầu giới hạn đánh thuế nước thải không vượt quá 10% thuế nước và một nửa nguồn thu phải chuyển về chính quyền Trung ương. Đối với giao thông đô thị, cần phải quan tâm đến việc đưa ra mức phí phù hợp để dung hoà giữa bồi hoàn chi phí và hướng hành khách không sử dụng các phương tiện giao thông cá nhân nhằm giảm tắc nghẽn giao thông.

Giá đất và bất động sản rất cao ở các thành phố lớn của Việt Nam chính là một nguồn thu tiềm năng mà nhiều nước khác trên thế giới đã áp dụng. Chính quyền thành phố cần tìm cách huy động nguồn lực này thông qua những chế tài kiểm soát nghiêm ngặt thuế chuyển nhượng và việc đưa vào áp dụng sắc thuế hàng năm dựa trên giá trị của bất động sản.

- Các quy định phát hành trái phiếu đô thị cần phải được củng cố thông qua việc triển khai những quy định về công khai và nhấn mạnh hơn nữa kế hoạch hoàn trả. Các quỹ LDIF nên tập trung vào cho vay dựa trên các điều khoản thương mại đầy đủ, hoặc là toàn bộ, hay kết hợp song song với tài trợ từ một nguồn tài chính riêng biệt. Trong trường hợp các khoản vay và tài trợ song song được chấp thuận thì quá trình và các tiêu chí lựa chọn cần minh bạch. Cần phải dừng lại ngay việc sử dụng các quỹ LDIF để quản lý các nguồn tiền khác theo hình thức "trung chuyển".

3.4. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC THỰC HIỆN QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

Các giải pháp được trình bày trong mục này sẽ làm rõ hơn 6 nhiệm vụ trọng tâm đã được nêu tại mục 3.3 nhằm đổi mới các chính sách, phương thức và phương pháp thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị ở Việt Nam.

3.4.1. Các giải pháp tổng quát

Ba giải pháp tổng quát nhằm nâng cao hiệu quả công tác quy hoạch xây dựng đô thị ở Việt Nam trong thời gian tới là: cải cách công tác lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị, xây dựng đồng bộ các thể chế thực hiện QHXD đô thị và cải cách hành chính trong lĩnh vực quản lý quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị.

a. Cải cách công tác lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng đô thị

Các giải pháp cải cách gồm:

- Nghiên cứu trình Quốc hội ban hành Luật Quy hoạch và phát triển đô thị thay cho các điều khoản rất hạn hẹp về quy hoạch xây dựng đã được quy định tại Luật Xây dựng năm 2004.

- Thay đổi quan niệm về quy hoạch đô thị như một sản phẩm sang quy hoạch đô thị là một quá trình từ nghiên cứu, thiết kế quy hoạch đến quản lí đô thị.

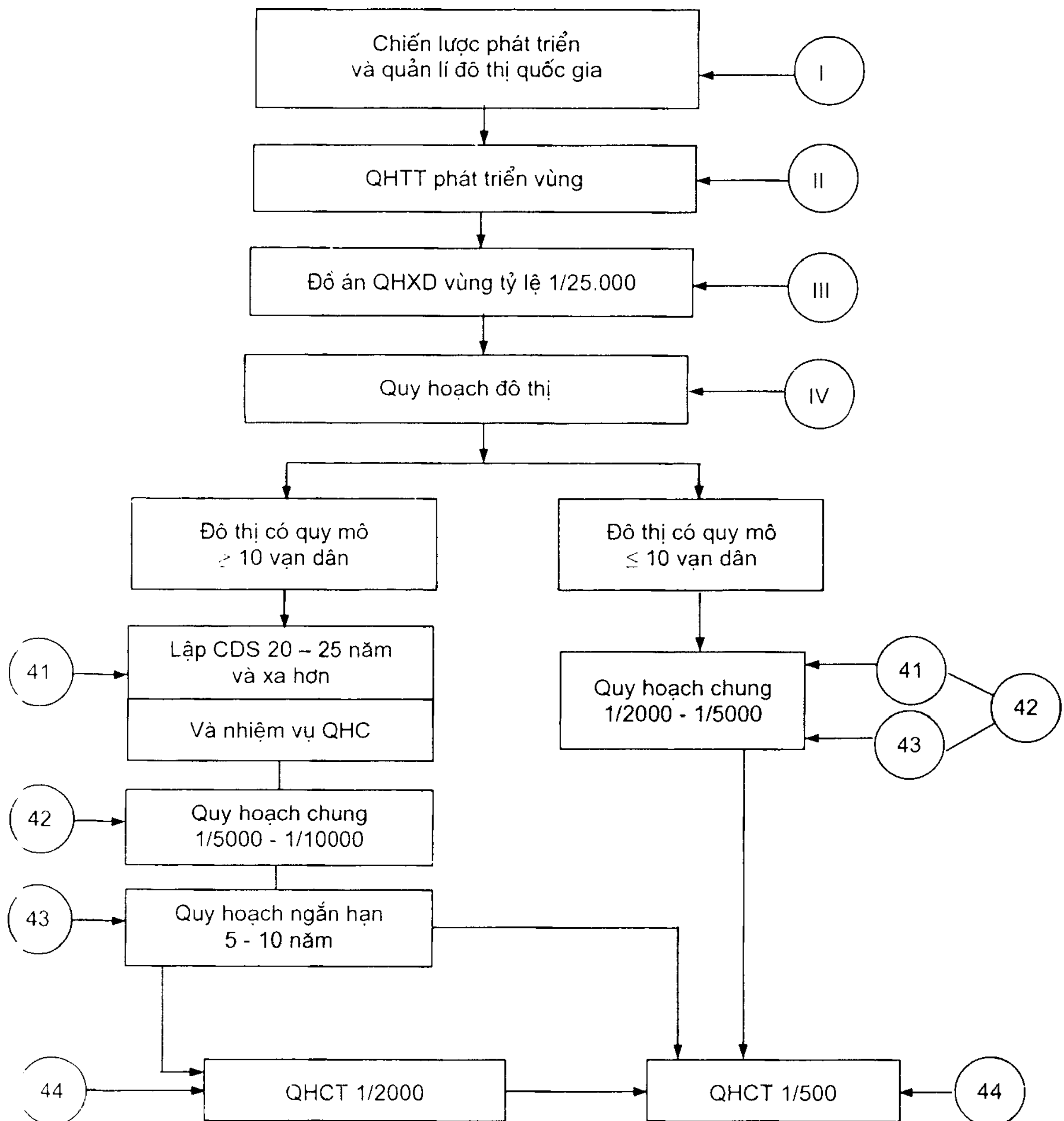
- Hoàn thiện hệ thống các sản phẩm quy hoạch đô thị và đổi mới quy trình lập, xét duyệt quy hoạch đô thị.

+ Đối với quy hoạch vùng: ở cấp độ quốc gia, Chính phủ chỉ đạo xây dựng chiến lược phát triển và quản lí đô thị cả nước; ở cấp độ vùng liên tỉnh và vùng tỉnh có quy mô lớn thay bằng việc lập định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị và các sơ đồ quy hoạch xây dựng vùng như hiện nay, nên hợp nhất quy hoạch xây dựng vùng với quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội, quy hoạch sử dụng đất đai và quy hoạch ngành thành quy hoạch tổng thể phát triển vùng để làm cơ sở triển khai các quy hoạch ngành. Đối với các vùng kinh tế – hành chính tỉnh có quy mô nhỏ, thành phố trực thuộc trung ương và các tiểu vùng trong tỉnh, thì lập đồ án quy hoạch vùng tỷ lệ 1/25.000 phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển vùng để làm cơ sở cho việc lập quy hoạch các đô thị và điểm dân cư nông thôn.

+ Về quy hoạch đô thị, việc lập quy hoạch chung nên chia thành 2 bước: Đối với các đô thị có quy mô lớn hơn 10 vạn dân, trước khi lập quy hoạch chung phải lập quy hoạch chiến lược (CDS) làm cơ sở cho thiết kế quy hoạch tổng mặt bằng (20 – 25 năm) và quy hoạch ngắn hạn (5-10 năm); đối với các đô thị có quy mô dưới 10 vạn dân, thì chiến lược phát triển đô thị, quy hoạch tổng mặt bằng và quy hoạch ngắn hạn được tiến hành đồng thời trong một bước.

+ Quy hoạch chi tiết gồm 2 loại QHCT 1/1000 – 1/2000 và quy hoạch chi tiết 1/500

+ Quy trình quy hoạch đô thị dự kiến như sau (hình 26).



Hình 26: Quy trình lập quy hoạch đô thị dự kiến

Về xét duyệt quy hoạch đô thị: Đối với các đồ án quy hoạch đô thị có tầm chiến lược quốc gia, việc phê duyệt do Thủ tướng Chính phủ quyết định; các đồ án quy hoạch đô thị còn lại do chính quyền địa phương quyết định.

- Nghiên cứu và dựa vào sử dụng các phương pháp quy hoạch đô thị hiện đại như quy hoạch chiến lược, quy hoạch có sự tham dự của dân cư và quy hoạch ngắn hạn (33).

- Nghiên cứu và ứng dụng các TCQF các phương pháp đánh giá, chuẩn đoán, dự báo và quy hoạch tối ưu hoá.

- Cuối cùng là giải pháp nâng cao năng lực đào tạo, NCKH và cung cấp dịch vụ trong quy hoạch đô thị, đồng thời với việc sửa đổi pháp luật hành nghề của các chuyên gia quy hoạch đô thị.

b. Xây dựng đồng bộ thể chế thực hiện quy hoạch đô thị

- Xây dựng và quản lý hệ thống thông tin về quy hoạch đô thị.

Việc cung cấp thông tin về quy hoạch đô thị là một nhu cầu cấp bách của toàn xã hội. Các giải pháp cho vấn đề này gồm:

- Thành lập các trung tâm dữ liệu về quy hoạch đô thị trên cơ sở áp dụng hệ thống thông tin địa lý (GIS), nhằm tập hợp các dữ liệu về quy hoạch đô thị, quy hoạch sử dụng đất đai (địa chính), QHTTKTXH (nếu có) và QHXD cơ sở hạ tầng đối với từng thửa đất và lô đất.

- Xã hội hoá việc cung cấp thông tin quy hoạch và cấp chứng chỉ quy hoạch cho các cơ quan sự nghiệp có thu như trung tâm GIS, Viện Quy hoạch đô thị nông thôn.

- Hoàn thiện cơ chế kiểm soát phát triển đô thị gồm một cơ chế và 03 giải pháp, đó là:

+ Cơ chế tham dự của dân trong việc lập, xét duyệt và thực hiện quy hoạch đô thị (các thành phần tham gia gồm: HĐND, các Hội nghề nghiệp, các Hội đồng KTQH và dân cư);

+ Nâng cao hiệu quả của việc cấp và sử dụng 03 giải pháp.

• Giải pháp sử dụng nhà và đất (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà);

• Giấy phép quy hoạch (mới);

• Giấy phép xây dựng (sửa đổi).

+ Tăng cường việc quản lý và hậu kiểm tra đối với việc cấp phép thông qua việc sử dụng các trung tâm tư vấn, kiểm định.

- Tăng cường quản lý đất đai và phát triển thị trường bất động sản

+ Cấp đầy đủ các giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà.

+ Xây dựng và hoàn thiện thị trường nhà đất thông qua các biện pháp định giá đất, chống đầu cơ về đất đai, phát triển các trung tâm môi giới và các sàn giao dịch nhà đất...

+ Chuẩn bị quỹ đất phát triển đô thị, hoàn thiện cơ chế các trung tâm hoặc doanh nghiệp phát triển đất đô thị.

- Xây dựng và hoàn thiện cơ chế phát triển đô thị theo dự án bằng nhiều nguồn vốn, trong đó vốn tư nhân giữ vai trò quan trọng.

Các dự án phát triển đô thị bao gồm các dự án chỉnh trang cải tạo hoặc xây dựng mới. Về mặt hình thức phát triển, các dự án trên có thể là dự án đầu tư xây dựng một khu tập trung (khu dân cư, khu công nghiệp, khu nghỉ mát – du lịch,v.v...) hoặc dự án đầu tư xây dựng một tuyến đường, một mạng lưới hạ tầng kỹ thuật (cấp nước, thoát nước, cấp điện, v.v...) hoặc dự án đầu tư xây dựng một công trình riêng lẻ trên một lô đất hoặc một thửa đất.

Về mặt đầu tư và xây dựng, các dự án trên được tiến hành theo quy chế quản lý đầu tư và xây dựng của Chính phủ. Tuy nhiên, về khía cạnh kiểm soát phát triển đô thị, quy trình thực hiện các dự án lại khác nhau. Đối với các dự án đầu tư xây dựng các khu tập trung, các chủ đầu tư được Nhà nước giao đất theo 3 hình thức: giao đất có thu tiền sử dụng đất; giao đất không thu tiền sử dụng đất và cho thuê đất đối với các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng công cộng thì việc thu hồi đất và giao đất cho các chủ đầu tư chỉ là hình thức để triển khai thực hiện dự án, sau khi hoàn tất dự án thì đất công cộng được giao lại cho chính quyền quản lý. Đối với các dự án xây dựng các công trình riêng lẻ, thì chủ đầu tư phải có quyền sử dụng đất.

Về mặt quy hoạch, các dự án trên đều phải lập quy hoạch chi tiết 1/500 (đối với dự án xây dựng tập trung) hoặc thiết kế xây dựng (đối với công trình riêng lẻ) và phải được cơ quan quản lý kiến trúc – quy hoạch cấp có thẩm quyền quyết định (thoả thuận kiến trúc – quy hoạch)

Về quản lý đầu tư và xây dựng, các chủ đầu tư phải chịu sự thẩm định các dự án của cơ quan quản lý đầu tư và chịu sự thẩm định về thiết kế xây dựng và cấp phép xây dựng của cơ quan quản lý xây dựng.

Để đảm bảo tính khả thi của dự án, chủ đầu tư phải áp dụng các hình thức huy động vốn. Ngoài nguồn vốn tự có, trong nền kinh tế thị trường, việc huy động vốn được thực hiện bằng nhiều phương thức đã được phân tích ở mục 3.3. Tuy nhiên, điều quan trọng hơn cả là khả năng hoàn vốn và hiệu quả của dự án. Vấn đề này hoàn toàn do thị trường quyết định.

c. Cải cách hành chính trong công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị

Các giải pháp chủ yếu về cải cách hành chính trong lĩnh vực thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị bao gồm:

- Xây dựng các thể chế thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị.

- Xây dựng và hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước đảm bảo sự phân định rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức biên chế kèm theo quyền hạn và trách nhiện, trên

cơ sở đó tăng cường sự phối hợp liên ngành giữa các cơ quan quản lý đất đai, giao thông công chính, đầu tư, kiến trúc – quy hoạch, xây dựng và môi trường và sự phối hợp đa cấp từ trung ương đến tỉnh, thành phố, và huyện (quận) và xã (phường), ở mỗi địa phương nên thiết lập cơ chế phối hợp giữa các cơ quan này.

- Xã hội hoá việc giải quyết các thủ tục hành chính, các dịch vụ công như: Cung cấp thông tin về quy hoạch, môi giới, công chứng, cấp giấy phép hành nghề, cấp các chứng chỉ năng lực, kiểm định về việc thực hiện các loại giấy phép, v.v... các trung tâm dịch vụ, Hội nghề nghiệp và trường đào tạo, v.v... có thể thực hiện tốt các nhiệm vụ này.

- Xây dựng và áp dụng phương pháp quy hoạch có sự tham dự của dân cư và cộng đồng trong việc lập, xét duyệt và đánh giá điều chỉnh quy hoạch đô thị

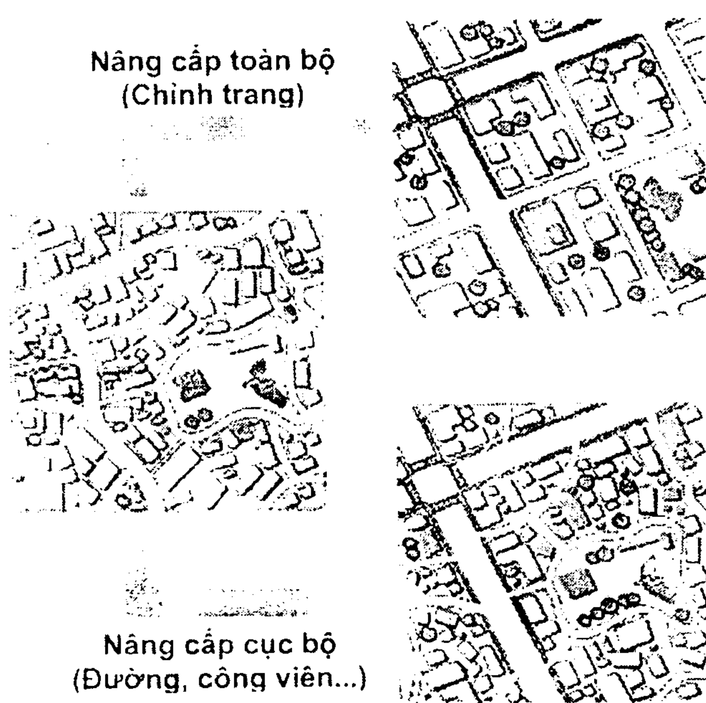
- Đào tạo, tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ về mặt kiến thức, kỹ năng và thái độ phục vụ, đồng thời với việc xây dựng quy chế tuyển dụng công khai, dân chủ trong các cơ quan công quyền.

- Xây dựng cơ chế sử dụng dịch vụ công phải trả tiền, tạo các nguồn thu cho đô thị.

3.4.2. Cải tạo và chỉnh trang đô thị (36) (39)

a. Cải tạo, nâng cấp cục bộ

Ở khu xây dựng hiện hữu, có nhiều nơi trình trạng hạ tầng không đầy đủ, công trình xây dựng cũ nát,v.v... khiến môi trường sống bị xuống cấp, nên khó có thể thay đổi hoàn toàn vì thiếu nguồn lực tài chính. Do đó phải cải thiện môi trường sống bằng cách nâng cấp hoặc khôi phục cục bộ. Những vấn đề như mở rộng đường, tạo không gian trống, xây dựng lại thành nhà tập thể hoặc lắp đặt cống thoát nước thải sẽ được giải quyết riêng trong từng ô phố hoặc khu vực hữu hạn và phải xin phép cư dân tại chỗ.



Hình 27: Các giải pháp nâng cấp cục bộ và toàn bộ

Nhằm đảm bảo việc nâng cấp cục bộ này đạt hiệu quả, cần tạo môi trường để các cơ quan hữu quan có thể tiến hành dự án theo quy hoạch với sự đồng thuận của cư dân. Ví dụ như phải thiết lập những cơ chế mới quy định rõ quy trình quy hoạch, giá trị pháp lý, phạm vi và mục tiêu của đầu tư nhà nước, chính sách ưu đãi dành cho những dự án do người dân chịu, v.v... có thể áp dụng nhiều loại phương pháp cải tạo nâng cấp cục bộ hoặc hạn chế này (hình 27).

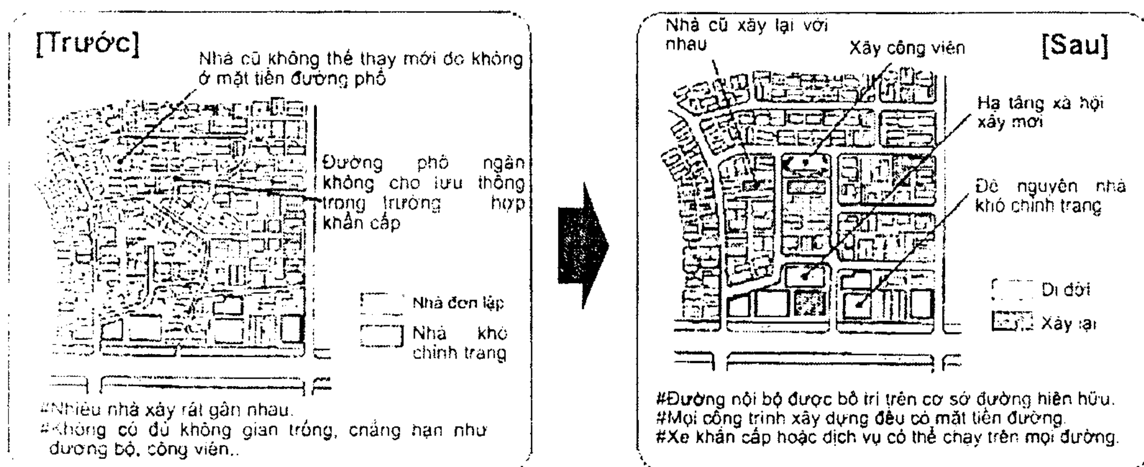
b. Cải tạo, nâng cấp đồng bộ các khu đô thị

Nếu một khu xây dựng được chỉnh trang với một mức độ nhất định và khác với kiểu nâng cấp cục bộ nêu trên thì phải chỉnh trang toàn diện khu xây dựng đó. Trong chỉnh trang đô thị, cách tốt nhất là chỉnh trang toàn bộ công trình xây dựng, lô đất và các công trình công cộng. Nói chung, việc chỉnh trang được thực hiện theo hai cách sau: (1) Mua lại toàn bộ khu đất và (2) chuyển nhượng bớt đất của cư dân thành đất chia sẻ hoặc cổ phần của chủ đầu tư và các nguồn lực tài chính khác.

Theo cách (1), dự án thường được một tổng công ty hoặc một công ty phát triển của nhà nước mua lại. Trường hợp chỉnh trang đô thị với nguồn tài chính hạn chế và đa số cư dân vẫn ở đó thì cách (2) thích hợp hơn. Tức là chi phí cần thiết của dự án được thu hồi bằng cách bán đất dự trữ có được sau khi chia sẻ các lô đất hoặc tầng lầu giữa những người sử dụng nhà/đất hiện hữu, sau khi đã hoàn tất dự án. Cư dân sẽ nhận được những lô đất hoặc tầng lầu chia sẻ này tương đương với quyền sử dụng, sở hữu nhà đất của họ trước khi thực hiện dự án. Trường hợp diện tích đất sẽ chỉnh trang hạn chế, thì đôi khi các tầng lầu tương đương của một công trình xây dựng mới sẽ được chia sẻ cho cư dân thay vì đất hiện hữu.

- Chỉnh trang khu vực đông dân cư:

Đối với một khu vực đông dân cư có đường phố nhỏ hẹp bố trí không đều thì việc chỉnh trang được thực hiện thông qua chuyển nhượng quyền sử dụng đất của cư dân như minh hoạ sau:



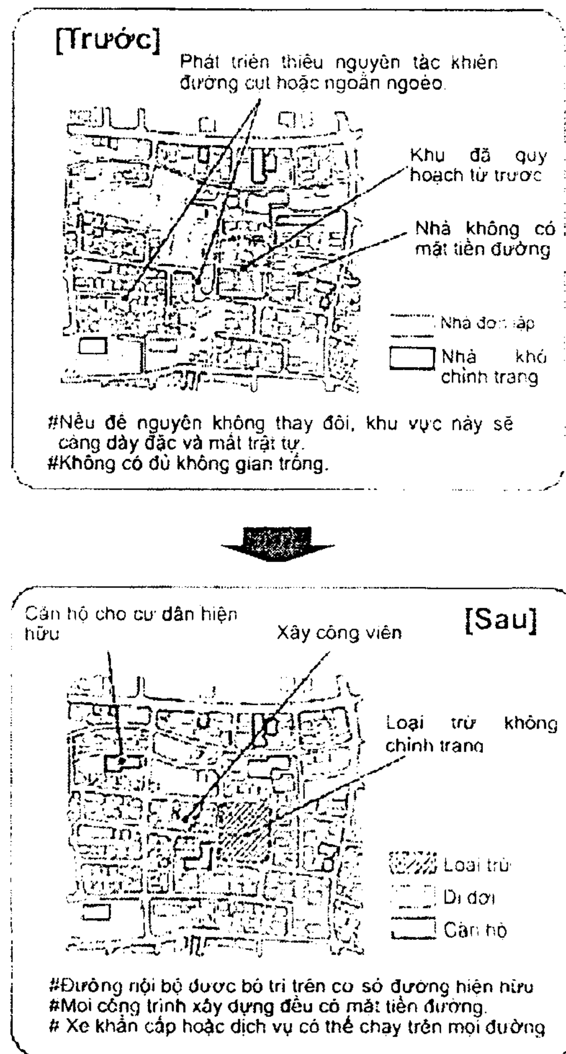
Hình 28: Chỉnh trang khu vực đông dân cư

- Chỉnh trang khu vực phát triển lộn xộn:

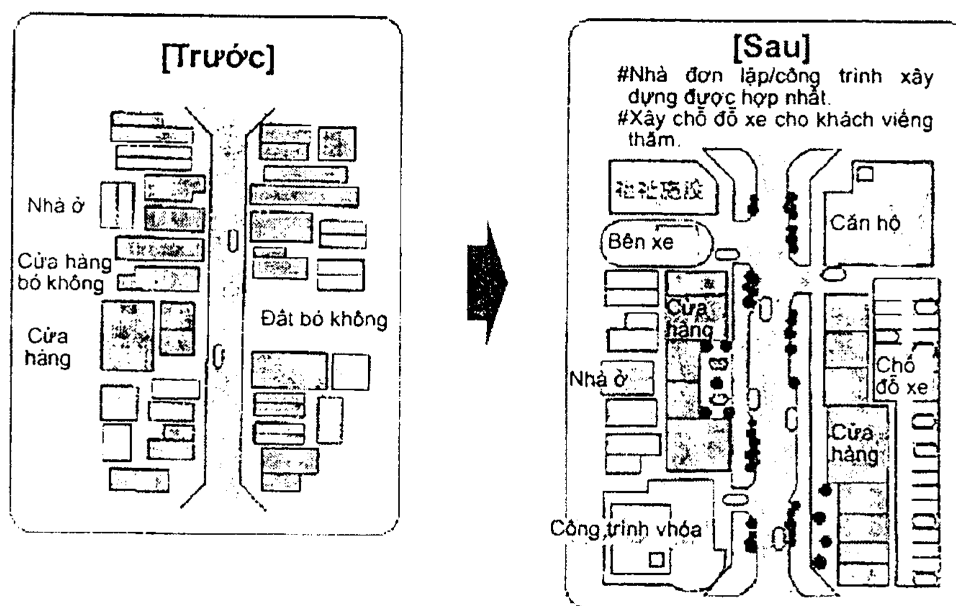
Ở khu nội thành có nhiều nhà ở và công trình xây dựng được bố trí rất lộn xộn. Những ngôi nhà này khác nhau về hướng nhà và quy mô do việc bố trí đường bộ, đường phố chưa hoàn chỉnh. Khu xây dựng lộn xộn được chỉnh trang tương tự như cách trên theo hình 29.

- Chỉnh trang xây dựng đường và phố

Trường hợp đường bộ được mở rộng hoặc nâng cấp thì một bộ phận các nhà ở, công trình xây dựng dọc đường phải được di dời. Toàn bộ khu xây dựng ven đường có thể được chỉnh trang bằng cách hợp nhất chuyển nhượng các quyền sử dụng, sở hữu đất hiện hữu trong phạm vi khu vực được chỉ định (hình 30).



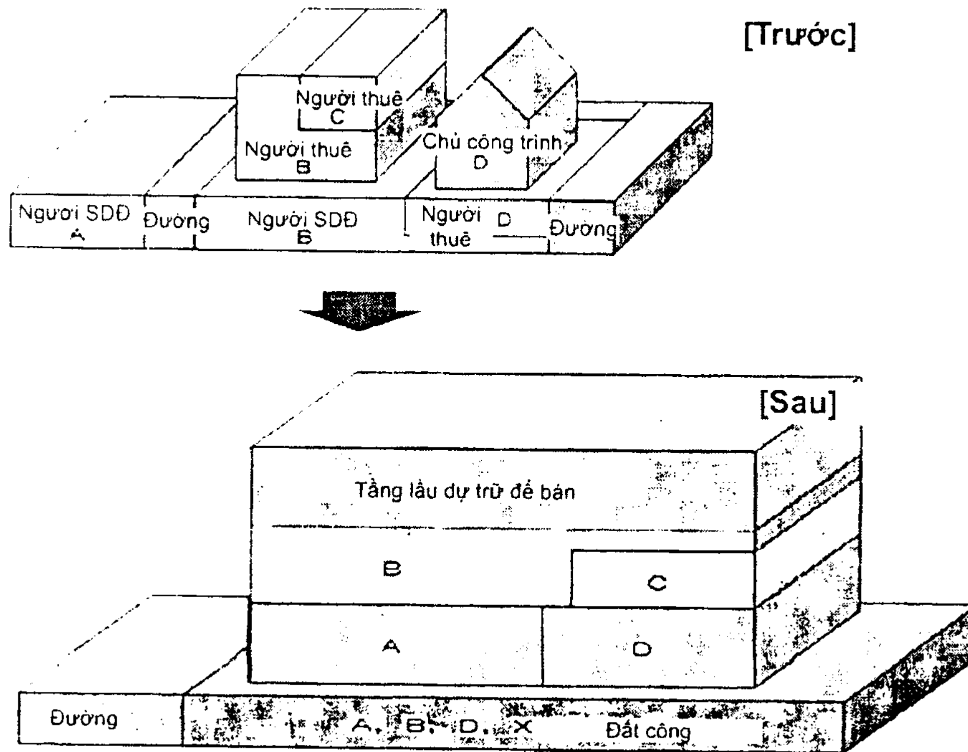
Hình 29: Chỉnh trang khu xây dựng lộn xộn



Hình 30: Chỉnh trang khu xây dựng ven đường bằng cách nâng cấp đường bộ

- Chỉnh trang ba chiều một ô phố

Trường hợp cần phải xây lại công trình cũ để có giá trị hơn bên cạnh việc nâng cấp đường phố, ô phố không đều thì có thể chỉnh trang ba chiều khu vực đó thông qua chuyển nhượng quyền sử dụng, sở hữu nhà đất như minh hoạ (hình 31).



Hình 31: Chuyển nhượng ba chiều quyền sử dụng nhà/đất

3.4.3. Xây dựng đô thị mới (36)

a. Khu phát triển mới ven đường

Trường hợp một con đường được xây dựng mới, đất đai dọc theo đường có thể được phát triển song song với việc xây dựng đường. Chẳng hạn, có thể phát triển khu đất rộng gấp mười lần lộ giới ở dọc hai bên đường bằng cách mua lại đất hoặc chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Việc mua đất được thực hiện bởi chủ đầu tư hoặc cơ quan có thẩm quyền về xây dựng đường. Chủ đầu tư có thể hoặc là nhà nước hoặc là tư nhân. Trường hợp cơ quan quản lý và đầu tư về đường bộ phát triển khu vực ven hai bên đường thì họ có thể thu hồi một phần chi phí xây dựng đường bằng cách bán đất ven đường theo giá đã tăng lên.

b. Phát triển song hành với đường sắt

Đường sắt là phương thức giao thông tương tự đường bộ, nhưng về cơ bản khác với đường bộ ở chỗ vận chuyển hành khách, hàng hoá từ ga này đến ga khác. Đô thị được phát triển gắn với nhà ga. Mặc dù việc phát triển hầu như có cùng phương pháp

với trường hợp đã nêu trên nhưng chi phí xây dựng đường sắt có thể được thu hồi một phần bằng cách cung cấp cho đô thị những công trình phúc lợi như nhà ga, chỗ đỗ xe, khu dân cư, toà nhà văn phòng. Hơn nữa, cần lưu ý rằng bản thân loại hình đô thị này cũng đóng vai trò tích cực trong việc nâng cao số lượng hành khách đi lại bằng đường sắt.

Nhằm đảm bảo phát triển đô thị xuất phát từ việc xây dựng tuyến đường sắt, điều quan trọng là khu vực sẽ được phát triển như thế phải được xác định về mặt cơ chế là nhằm cung cấp trước các công trình công cộng và thu hút các nhà đầu tư bằng chính sách miễn thuế hoặc các ưu đãi khác.

Ở Nhật Bản, các doanh nghiệp đường sắt hoặc công ty bất động sản trực thuộc các doanh nghiệp này đã phát triển nhiều đô thị mới dọc tuyến đường sắt sẽ được xây mới nhằm thu hồi một phần chi phí phát triển từ việc hưởng lợi ích của việc tăng giá đất cũng như tiền vé hành khách đi tàu.

Loại hình phát triển liên hợp này đồng hành với việc xây dựng đường sắt có đặc điểm chung là rất khó quyết toán bởi vì dự án phát triển đô thị đòi hỏi nhiều năm mới hoàn thành.

Cần lưu ý rằng bến xe buýt với vai trò là điểm nút giao thông cũng tương tự như nhà ga đường sắt trong việc phát triển đô thị mới.

c. Phát triển đô thị mới do tư nhân thực hiện

- Kiểm soát phát triển bằng hướng dẫn: Hướng dẫn phát triển đô thị cho khu vực tư nhân phải đảm bảo những mục đích sau:

+ Giảm thiểu tác động có hại đối với các công trình công cộng (ví dụ như ùn tắc giao thông đường bộ, thiếu năng lực thoát nước thải);

+ Ngăn chặn tình trạng xuống cấp của môi trường sống hiện hữu hoặc tránh gây phiền phức cho người dân địa phương;

+ Ngăn chặn sự xuống cấp của môi trường tự nhiên;

+ Buộc chủ đầu tư quan tâm ngăn chặn những việc gây tốn kém hoặc xáo chộn do chính hoạt động phát triển của họ gây ra;

+ Nêu rõ tỷ lệ gánh chịu chi phí giữa nhà nước và tư nhân trong việc xây dựng những công trình công cộng cần thiết;

+ Duy trì các mức độ hợp lý về môi trường, sự an toàn và chức năng đô thị.

Các hướng dẫn được áp dụng khác nhau tuỳ theo mục đích và quy mô phát triển. Ví dụ, có những hướng dẫn riêng cho việc phát triển nhà ở, khu công nghiệp, trung tâm phân phối, sân gôn, khu du lịch, công viên, căn hộ cao tầng, cơ sở y tế, giáo dục, v.v...

Chính quyền thành phố phải ban hành quy định bắt buộc tuân theo hướng dẫn bằng cách lấy đó làm điều kiện để cấp giấy phép phát triển đô thị. Quy mô phát triển lớn hơn

một hạn mức nhất định phải tuân theo những hướng dẫn này bên cạnh Luật Xây dựng và các luật khác có liên quan.

Các hướng dẫn này phải bao gồm những tiêu chuẩn kỹ thuật, yêu cầu về khu vực dự án, đánh giá tác động môi trường, phối hợp với khu vực nhà nước, thủ tục xin giấy phép phát triển, v.v... Đối với phát triển nhà ở thì phải quy định bổ sung việc phối hợp với nhà nước xây dựng các công trình công cộng, xây dựng nhà ở giá rẻ, v.v... tuỳ theo nội dung sẽ phát triển.

Trong một số trường hợp, phải soạn thảo riêng những hướng dẫn bổ sung tuỳ theo đặc điểm của khu vực đặt dự án phát triển (ví dụ: vùng đất trũng ngập, khu vực bảo tồn môi trường tự nhiên).

Ngoài ra, cần đề ra các quy định về đỗ xe nhằm bảo đảm sử dụng hiệu quả đất công cộng mà không bị choán chỗ bởi xe hơi đến đỗ hoặc cất giữ. Quy định phải nêu rõ số lượng tối thiểu và tối đa xe được đỗ ở một công trình dự kiến, những ô phố đặc biệt cung cấp nhiều bãi đỗ xe, những tiêu chuẩn kỹ thuật về xây dựng bãi đỗ xe, v.v...

- Khuyến khích phát triển đô thị

Trong khi một số hạn chế thông qua hướng dẫn được đề ra đối với việc phát triển đô thị do tư nhân thực hiện, cần đề ra cơ chế khuyến khích thực hiện dự án phát triển có giá trị có thể đóng góp vào sự phát triển của bản thân thành phố. Về mặt cơ chế, cần dành những ưu đãi, đặc quyền cho các dự án đáp ứng những tiêu chuẩn cần thiết như: bãi bỏ các yêu cầu về phát triển, đơn giản hoá hoặc làm nhanh các thủ tục hành chính về phát triển, miễn thuế, cho vay với lãi suất thấp, trợ cấp, v.v...

Ví dụ về các dự án phát triển đô thị được khuyến khích như vậy bao gồm:

+ Các dự án trong đó một bộ phận cơ sở hạ tầng sẽ được xây dựng hoặc quản lý vì lợi ích chung;

+ Các dự án góp phần phát triển kinh tế (ví dụ: khu công nghiệp, cảng biển, cầu);

+ Các dự án góp phần cải thiện môi trường (ví dụ: xây dựng lại đồng loạt nhằm cải tạo khu vực đông dân cư, xây dựng lại nhằm giảm thiểu ô nhiễm môi trường hoặc các tác động môi trường khác.

Ngoài những dự án có mục đích này, có thể trao đặc quyền cho những dự án hoàn thành vượt mức những yêu cầu về phát triển, xây dựng (ví dụ như cung cấp nhiều không gian công cộng)

Cần đề ra tiêu chuẩn đối với những dự án được khuyến khích loại này, càng thể hiện bằng số liệu càng tốt nhằm tránh thiên vị trong việc cấp đặc quyền cho dự án.

d. Phát triển đô thị mới do nhà nước thực hiện

Một tổng công ty phát triển đô thị của nhà nước, được nhà nước giao đất để phát triển đô thị mới và sau đó sẽ bán nhà hoặc chuyển quyền sử dụng đất theo cách tương tự với

chủ đầu tư tư nhân. Nói chung, loại hình tổ chức nhà nước này được thành lập cho hoặc từng dự án riêng lẻ hoặc các mục đích phát triển (nhà ở, khu công nghiệp, v.v...) và được cấp vốn từ trung ương hoặc địa phương thông qua trái phiếu chính phủ hoặc vốn vay ngân hàng lãi suất thấp.

KẾT LUẬN

1. Công tác thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị rất quan trọng trong quản lý và phát triển đô thị nói chung và ở Việt Nam nói riêng. Việc đào tạo bồi dưỡng kiến thức theo chuyên đề này có ý nghĩa và tầm quan trọng rất đặc biệt nhằm nâng cao hiệu quả quản lý đô thị ở các cấp Trung ương và địa phương nước ta.

2. Trong hơn 20 năm đổi mới (kể từ năm 2006) công tác thực hiện QHXD đô thị nước ta đã có những chuyển biến rất tích cực từ khâu lập, xét duyệt QHXD và tổ chức thực hiện QHXD. Những đóng góp trong chính sách chỉ đạo, lập xét duyệt QHXD đô thị, xây dựng thể chế thực hiện đô thị và những thành tựu trong huy động vốn đầu tư xây dựng đô thị đã làm cho các đô thị Việt Nam thay đổi cả về lượng và chất.

3. Trong quá trình triển khai, công tác thực hiện QHXD ở Việt Nam còn bộc lộ nhiều yếu kém, bất cập cần được làm rõ nguyên nhân để có biện pháp cải thiện tình hình phát triển đô thị, từ chính sách chỉ đạo, lập xét duyệt quy hoạch và thực hiện quy hoạch, huy động vốn và các nguồn lực phát triển đô thị.

4. Trong giáo trình, những cơ sở khoa học của công tác thực hiện QHXD đô thị gồm 3 nội dung, 6 nguyên tắc và 7 yếu tố đã được phân tích có ảnh hưởng rất lớn đến quá trình thực hiện QHXD đô thị.

Những nội dung, nguyên tắc và các yếu tố này được đúc rút từ bài học kinh nghiệm của hơn 20 năm đổi mới ở Việt Nam có so sánh cân nhắc sự tương thích đối với mỗi nền kinh tế của nhân loại.

5. Trong giáo trình, các quan điểm mục tiêu thực hiện quy hoạch xây dựng đô thị đã được trình bầy một cách hệ thống trên cơ sở kết hợp với những dự báo về các nguy cơ và thách thức của xu thế đô thị hoá toàn cầu; sự phát triển nhanh chóng của đô thị hoá Việt Nam trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, từ đó trình bầy các khuyến nghị của WB và tác giả về các nhiệm vụ trọng tâm nhằm cải thiện tình hình phát triển đô thị Việt Nam trong thập kỷ mới.

6. Công tác thực hiện QHXD đô thị trong thời kỳ quá độ chuyển sang kinh tế thị trường ở Việt Nam là một chuyên đề lớn. Trong điều kiện cho phép, giáo trình mới chỉ trình bầy được những kiến thức cơ bản nhất. Do đó, khi nghiên cứu vấn đề này, để hiểu sâu hơn, các báo cáo viên và học viên cần tham khảo những đề tài chuyên sâu khác có liên quan.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII.* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 1996.
2. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. Phân viện Hà Nội *tập bài giảng Tư tưởng Hồ Chí Minh.* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2000.
3. Ban Tư tưởng - Văn hoá TW. *Chuyên đề nghiên cứu nghị quyết Đại hội X của Đảng* (dùng cho cán bộ chủ chốt và báo cáo viên). Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2006.
4. Liên hợp Quốc. *Cải cách kinh tế vĩ mô trong các nền kinh tế đang chuyển đổi.* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội,1999.
5. WB. *Chiến lược phát triển đô thị Việt Nam năm. 2006.*
6. Bộ Xây dựng. *Báo cáo thực trạng phương hướng nhiệm vụ quản lý quy hoạch xây dựng, kiến trúc và phát triển đô thị nước ta* (Tài liệu Hội nghị kiến trúc, quy hoạch xây dựng và phát triển đô thị toàn quốc ngày 25-26/9/2003 tại Hà Nội).
7. Nhiều tác giả. *Đô thị Việt Nam trong thời kỳ quá độ.* Nhà xuất bản thế giới năm 2006.
8. Rémy Prud Homme. *Tăng trưởng đô thị và quản lý đô thị.* Kỷ yếu hội thảo "Chính sách đô thị" do WB và BXD tổ chức tại Hà Nội năm 1991.
9. Uỷ ban kinh tế và xã hội khu vực châu Á - Thái Bình Dương (ESCAP). *Kế hoạch hành động cấp khu vực đô thị hoá ở châu Á - Thái Bình Dương.* Trung tâm thông tin BXD - Hà Nội 1994.
10. Chu Cận Thi. *Tình hình nhiệm vụ mới của quy hoạch đô thị Trung Quốc.* Trích trong "Quy hoạch đô thị ở Trung Quốc - lý luận và thực tiễn" Trung tâm thông tin - BXD, Hà Nội 1994.
11. Chính quyền thành phố Barcelona - Tây Ban Nha - Metodologia para la elaboracíon de Auditorias ambientales municipales - năm 2003.
12. Trung tâm thông tin - BXD. *Trung Quốc tiến tới cải cách công tác quy hoạch đô thị và nông thôn.* Nhà xuất bản xây dựng, năm 2005.
13. Trần Trọng Hanh. *Cơ sở quản lý và phát triển đô thị.* Tài liệu giảng dạy lớp cao học Đại học Kiến trúc Hà Nội, năm 2003.
14. Trần Trọng Hanh. *Chiến lược và chính sách phát triển đô thị Việt Nam.* Trích trong giáo trình "Những kiến thức cơ bản quản lý và phát triển đô thị" do tác giả chủ biên năm 2003.

15. Thủ tướng Chính phủ. Chỉ thị số 19/2005/CT-TTg ngày 11/9/2003 về tổ chức lớp Quy hoạch xây dựng đô thị và quản lý xây dựng theo quy hoạch.
16. Bộ Xây dựng: Chỉ thị số 02/2007/CT-BXD ngày 7/2/2007 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng về việc đẩy mạnh công tác Cấp giấy phép xây dựng và tăng cường quản lý trật tự xây dựng đô thị.
17. Trần Trọng Hanh. *Một số vấn đề thiết kế Quy hoạch và quản lý xây dựng đô thị.* Tài liệu Hội thảo "Quy hoạch xây dựng Hà Nội - từ lý luận đến thực tiễn" năm 2000 do Hội Quy hoạch phát triển đô thị Hà Nội và KTS Trưởng Thành phố Hà Nội chủ trì.
18. Bộ Xây dựng. *Văn bản hướng dẫn về Quy hoạch xây dựng.* Nhà xuất bản xây dựng, Hà Nội 2005.
19. Nguyễn Văn Tân. *Kinh tế đô thị và vùng.* Nhà xuất bản xây dựng, Hà Nội, 2006.
20. Đề tài 01X13/06. *Những luận cứ khoa học cho công tác Quy hoạch và quản lý xây dựng đô thị theo quy hoạch ở Thủ đô Hà Nội* - năm 2000.
21. Trần Trọng Hanh. *Quản lý và phát triển đô thị bằng dự án.* Hà Nội năm 1995
22. Học viện hành chính quốc gia. *Quản lý Nhà nước đối với ngành, lĩnh vực* (Tài liệu giảng dạy năm 2001, dùng cho chương trình bồi dưỡng chuyên viên cao cấp).
23. Viện Quy hoạch xây dựng Thành phố Hồ Chí Minh. *Báo cáo đánh giá việc thực hiện Quy hoạch Thành phố Hồ Chí Minh từ năm 1998 đến năm 2006.*
24. Trần Trọng Hanh. *Thể chế và cơ chế thực hiện Quy hoạch xây dựng đô thị của một số nước trên Thế giới.* Tài liệu giảng dạy cho lớp bồi dưỡng kiến thức về Quy hoạch và quản lý môi trường đô thị - Đại học Kiến trúc Hà Nội - năm 2005 - Dự án DANIDA
25. Chính phủ. *Nghị định 197/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 về việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.* Nhà xuất bản Lao động xã hội, năm 2006.
26. Trần Trọng Hanh. *Nghiên cứu soạn thảo luật Quy hoạch xây dựng.* Đề tài Nghiên cứu khoa học cấp Bộ năm 2001.
27. Chính phủ. *Nghị định số 72/2001/ND-CP ngày 05/10/2001 của Chính phủ về việc phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị.* Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội năm 2002.
28. Thủ Tướng Chính phủ. *Định hướng phát triển kiến trúc Việt Nam đến năm 2020 ban hành theo Quyết định số 112/2002/QĐ-TTg ngày 03/9/2002 của Thủ tướng Chính phủ.* Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội năm, 2003.
29. Trần Trọng Hanh: *Đổi mới công tác quy hoạch xây dựng đô thị.* Đề tài KC-11.02 thuộc chương trình nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước KC-11 năm 1992 - 1995.

30. Vụ quản lý kiến trúc và quy hoạch. *Một số văn bản quản lý Nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng. Hà Nội năm 1993.

31. Nhóm chuyên gia Hàn Quốc (Tập đoàn Daewoo) và Việt Nam (Bộ Xây dựng và thành phố Hà Nội). Tờ trình xin phê duyệt chủ chương thực hiện Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới Bắc sông Hồng và Tây Hồ Tây Hà Nội - tháng 9/1998 được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận tại văn bản số 690/CP-KTN ngày 22/6/1988 về việc nghiên cứu đầu tư các khu đô thị mới.

32. Bộ Xây dựng. *Tài liệu Hội nghị đô thị toàn quốc lần thứ nhất tháng 12/1990 và Hội nghị đô thị toàn quốc lần thứ 2 tháng 7/1995.*

33. Trần Trọng Hanh. *Các phương pháp mới quy hoạch đô thị*. Tài liệu giảng dạy cho lớp bồi dưỡng kiến thức về quy hoạch và quản lý môi trường đô thị Đại học Kiến trúc Hà Nội - Dự án DANDA - 33 trang năm 2006 - 2007.

34. Trần Trọng Hanh. *Lý luận và thực tiễn QHV ở Việt Nam*. Tham luận tại Hội thảo Việt Nam Hàn Quốc năm 2005 tại Đại học Kiến trúc Hà Nội.

35. Trần Trọng Hanh. *Chiến lược phát triển đô thị Việt Nam*. Tài liệu nghiên cứu - lưu hành nội bộ Hà Nội 8/1998 - Bộ Xây dựng.

36. Tập đoàn Nikken Sekkei. *Báo cáo cuối kỳ – Nghiên cứu điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020*. Tháng 4/2007.

37. Quốc hội Hàn Quốc. Luật Phát triển đô thị của Hàn Quốc. Trung tâm Thông tin Bộ Xây dựng năm 2007.

38. Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam. *Luật Tổ chức HĐND và UBND ngày 26/11/2003*. Nhà xuất bản Thống kê 12/2003.

39. IWATA SHIZUO. *Cơ chế "Điều chỉnh đất" – Kinh nghiệm từ Nhật Bản*. Tạp chí Kiến trúc Việt Nam số 11/2007.

40. E. N. Pertxik. *Quy hoạch vùng*. Nhà xuất bản Khoa học và Kĩ thuật Hà Nội, năm 1978.

MỤC LỤC

CÔNG TÁC THỰC HIỆN QUY HOẠCH XÂY DỰNG ĐÔ THỊ

Chịu trách nhiệm xuất bản:
BÙI HỮU HẠNH

Biên tập: NGUYỄN THU DUNG
Chế bản điện tử: TRẦN KIM ANH
Sửa bản in : NGUYỄN THU DUNG
Bìa: VŨ BÌNH MINH